



INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005-2018



José Antonio Carrera Barroso

L-N09-20



JOSÉ ANTONIO CARRERA BARROSO es politólogo. Actualmente es asesor en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Cuenta con una maestría y doctorado en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la UAM. Autor y dictaminador de diversos artículos de investigación; ponente en congresos nacionales e internacionales, entre los que destacan SOMEE, AMECIP, ALICE. Sus líneas de investigación son: Sufragio transnacional y voto extraterritorial; Sistemas electorales comparados; métodos cuantitativos para el análisis político; Cultura política y educación cívica; Formas de Estado y regímenes de gobierno, teoría de la democracia y teoría de partidos políticos.



Este libro se publica bajo la más estricta libertad científica. Lo expresado en la presente obra es responsabilidad exclusiva del autor, sus opiniones y/o puntos de vista no representan necesariamente las del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Reservados todos los derechos conforme a la ley D.R. © Instituto Electoral del Estado de Guanajuato Carretera Guanajuato-Puentecillas Km. 2 + 767, Puentecillas, Guanajuato, C.P. 36263

Primera edición: mayo 2020

Autor: José Antonio Carrera Barroso

Diseño de portada: Galileo Martínez

Producto editorial gratuito
Prohibida su venta

**GOBERNANZA
ELECTORAL
Y VOTO EXTRATERRITORIAL
EN MÉXICO 2015-2018**

JOSÉ ANTONIO CARRERA BARROSO

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

Mauricio Enrique Guzmán Yáñez
Consejero Presidente

Indira Rodríguez Ramírez
Consejera Electoral

Luis Miguel Rionda Ramírez
Consejero Electoral

Sandra Liliana Prieto de León
Consejera Electoral

Antonio Ortiz Hernández
Consejero Electoral

Beatriz Tovar Guerrero
Consejera Electoral

Santiago López Acosta
Consejero Electoral

Luis Gabriel Mota
Secretario Ejecutivo

**Comité Editorial del
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato**

Antonio Ortiz Hernández
Presidente

Indira Rodríguez Ramírez
Vocal

Sandra Liliana Prieto de León
Vocal

Beatriz Tovar Guerrero
Vocal

Montserrat Olivos Fuentes
Especialista Externa

Fernando Barrientos del Monte
Especialista Externo

Ivy Jacaranda Jasso Martínez
Especialista Externa

José Jesús Soriano Flores
Especialista Externo

Octavio Olvera Mancera
Secretario Técnico

“La frontera entre México y Estados Unidos es política e histórica, no geográfica. No hay barreras naturales entre las dos naciones. El Río Grande no nos separa, nos une. Pero la monotonía del paisaje acentúa las diferencias sociales e históricas. Estas son visibles en términos étnicos, pero sobre todo económicos...”

Octavio Paz

Borders are, the gallows
Of our collective national egos
Subjective, lines in sand
In the water separating everything
Fear is the cause of separation
Backed with illicit conversations
Procured by constant condemnations
National blood-painted persuasions

Serj Tankian

La UAM me proporcionó la mayor certeza intelectual de mi vida: no hay nada más significativo que ser un principiante.

Una Universidad que apenas comenzaba e invitaba a cambiarlo todo.

Estudiar en la UAM me llevó a una peculiar relación filial difícilmente repetible.

Una Universidad pública debe ser el anticipo del país para el que prepara a sus alumnos.

Los aztecas encendían el fuego nuevo en el Cerro de la Estrella para celebrar que el fin de un ciclo astronómico no acabara con la realidad. Un discípulo de Iztapalapa está obligado a creer en esa renovación.

Entré a la UAM en busca de algo más amplio y más importante que obtener un título: recibir una experiencia transformadora.

Estudí en un sitio donde la mayoría de las cosas eran inciertas y todavía futuras, donde ser pionero no era una condición estadística sino existencial. Recibo un reconocimiento que me excede, y lo interpreto como un recuerdo de los días en que fuimos precursores. La época en que aprendí por primera vez y para siempre el más alto cometido de la inteligencia: ser un principiante.

Juan Villoro

Índice

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AGRADECIMIENTOS | 15 |
| GLOSARIO | 17 |
| INTRODUCCIÓN | 21 |
| CAPÍTULO I | |
| GOBERNANZA ELECTORAL: LA IMPORTANCIA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES | 31 |
| INTRODUCCIÓN | 31 |
| 1.1 APUNTES RELEVANTES DE LA TEORÍA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL | 33 |
| 1.1.1 <i>Las instituciones y sus características</i> | 33 |
| 1.1.2 <i>Diseño Institucional: ¿teorías excluyentes o convergentes?</i> | 40 |
| 1.1.1.1 Institucionalismos pioneros | 42 |
| 1.1.1.2 Nuevos Institucionalismos: Normativo, Empírico, Elección Racional y Neoinstitucionalismo. | 43 |
| 1.1.2.1.1 Institucionalismo Normativo | 44 |
| 1.1.2.1.2 Institucionalismo Empírico | 45 |
| 1.1.2.1.3 Teoría de la Elección Racional en las Instituciones | 47 |
| 1.1.2.1.4 Neoinstitucionalismo | 48 |
| 1.2 GOBERNANZA ELECTORAL | 52 |
| 1.2.1 <i>¿Qué es la gobernanza?</i> | 52 |
| 1.2.2 <i>Gobernanza electoral</i> | 58 |
| 1.3 CALIDAD DE LAS ELECCIONES | 63 |
| CAPÍTULO II | |
| PANORAMA HISTÓRICO Y DISEÑO INSTITUCIONAL: CONSTRUCCIÓN DEL MANDATO DE LEY NACIONAL | 69 |
| INTRODUCCIÓN | 69 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1 ANTECEDENTES RELEVANTES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR | 70 |
| 2.1.1 <i>Dilemas actuales de la migración mexicana</i> | 70 |
| 2.1.2 <i>Voto de los mexicanos en el exterior: primeros pasos</i> | 74 |
| 2.1.2.1 La reforma electoral “definitiva” de 1996 | 74 |
| 2.1.2.2 Informe de la Comisión de expertos: la voz de la academia | 77 |
| 2.1.2.3 La academia fraccionada: el veredicto de Carpizo y Valadés | 81 |
| 2.1.2.4 El último tramo antes de la reforma: del 2000 al 2005. | 83 |
| 2.2 LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2005 Y LAS ELECCIONES 2006 | 86 |
| 2.2.1 <i>El debate legislativo que dio paso a la reforma de 2005</i> | 87 |
| 2.3 LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2007: CONTINUIDADES Y CAMBIOS | 93 |
| 2.4 LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014: EL NACIONALISMO ELECTORAL | 94 |
| 2.4.1 <i>El debate legislativo: una nueva comisión de expertos.</i> | 94 |
| CAPÍTULO III | |
| DESEMPEÑO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL EN TORNO AL VOTO EXTRARERRI- TORIAL | 101 |
| INTRODUCCIÓN | 101 |
| 3.1. EL SUSTENTO NORMATIVO-LEGAL DELVO- TO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO | 103 |
| 3.1.1 El libro sexto del COFIPE | 103 |
| 3.1.1.1 Alcance | 103 |
| 3.1.1.2 Registro de votantes | 103 |
| 3.1.1.3 Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero | 104 |
| 3.1.1.4 Modalidad de voto | 105 |
| 3.1.1.5 Campaña y militancia | 106 |
| 3.1.2 <i>Desempeño de la institución electoral: la primera experiencia, 2006</i> | 106 |
| 3.1.3 <i>Desempeño en la segunda experiencia electoral, 2012</i> | 112 |
| 3.1.4 <i>El libro sexto de la nueva ley, LEGIPE</i> | 117 |
| 3.1.4.1 Alcance del sufragio | 120 |
| 3.1.4.2 Registro de votantes | 121 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1.4.3 Modalidad de voto | 121 |
| 3.1.4.4 Campaña y militancia en el extranjero | 123 |
| 3.1.5 <i>El Proceso Electoral 2017-2018: comprobar la reforma</i> | 124 |
| 3.2 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL | 129 |
| 3.3 MODELO DE OPERACIÓN PARA LA CREDENCIALIZACIÓN EN EL EXTRANJERO | 132 |
| 3.3.1 <i>El proceso de construcción del mecanismo</i> | 133 |
| 3.3.2 <i>Mecanismos y periodos para el desarrollo y operación de la credencialización.</i> | 134 |
| 3.4 EL VOTO ELECTRÓNICO | 138 |
| 3.4.1 Fundamentos esenciales | 138 |
| 3.5 ANÁLISIS DEL SPOT POLÍTICO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, 2006-2018 | 142 |
| 3.5.1 Análisis de los spots institucionales | 142 |
| CAPÍTULO IV | |
| EL VOTO EXTRATERRITORIAL DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL | 147 |
| INTRODUCCIÓN | 147 |
| 4.1 LOS INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES EN MÉXICO: DEL MODELO DE AUTONOMÍA AL FEDERALISMO COLABORATIVO | 148 |
| 4.1.1 <i>El rol de los institutos electorales locales en un país federal</i> | 148 |
| 4.1.2 <i>Sistemas electorales subnacionales: los cambios en la reforma político-electoral 2014</i> | 152 |
| 4.2 DISEÑO INSTITUCIONAL DEL VOTO DE LOS CIUDADANOS EN EL EXTERIOR DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL | 158 |
| 4.2.1 <i>Antes de la reforma de 2014: los casos de Chiapas, Distrito Federal y Michoacán</i> | 158 |
| | 13 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.2.1.1 Un antecedente sui generis: Zacatecas 2004 | 158 |
| 4.2.1.2 La construcción normativo-legal desde la perspectiva local en torno al voto extraterritorial | 159 |
| 4.2.1.2.1 El proceso de construcción del diseño institucional en Chiapas en 2012 y 2015 | 159 |
| 4.2.1.2.2 El proceso de construcción del diseño institucional en el Distrito Federal: la elección del 2012 y la reforma 2014. | 165 |
| 4.2.1.2.3 El proceso de construcción legislativa en Michoacán | 169 |
| | |
| 4.2.2 <i>Después de la reforma de 2014: la implementación de un mecanismo electoral emanado de un mandato de ley</i> | 172 |
| 4.2.2.1 Los casos celebrados en 2014 y 2015: Baja California Sur y Colima. | 173 |
| 4.2.2.1.1 El proceso de construcción legislativa en Baja California Sur | 173 |
| 4.2.2.1.2 El proceso de construcción legislativa en Colima | 175 |
| 4.2.2.2 Elecciones extraterritoriales celebradas durante 2016 | 177 |
| 4.2.2.2.1 El proceso de construcción legislativa en Aguascalientes | 177 |
| 4.2.2.2.2 El proceso de construcción legislativa en Oaxaca | 179 |
| 4.2.2.2.3 El proceso de construcción legislativa en Zacatecas | 180 |
| 4.2.2.3 Elecciones extraterritoriales locales celebradas en 2017 | 182 |
| 4.2.2.3.1 El proceso de construcción legislativa en Coahuila | 182 |
| 4.2.2.4 Los casos a celebrarse 2018: Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán. | 184 |
| 4.2.2.4.1 El proceso de construcción legislativa en Chiapas | 184 |
| 4.2.2.4.2 El proceso de construcción legislativa en Ciudad de México | 185 |
| 4.2.2.4.3 El proceso de construcción legislativa en Guanajuato | 187 |
| 4.2.2.4.4 El proceso de construcción legislativa en Jalisco | 188 |
| 4.2.2.4.5 El proceso de construcción legislativa en Morelos | 189 |
| 4.2.2.4.6 El proceso de construcción legislativa en Puebla | 190 |
| 4.2.2.4.7 El proceso de construcción legislativa en Yucatán | 190 |
| | |
| 4.3 DESEMPEÑO INSTITUCIONAL ELECTORAL DE LOS MODELOS DE VOTO EXTRATERRITORIAL DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL | 191 |
| | |
| CAPÍTULO V | |
| MODELO DE EVALUACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO | 201 |
| | |
| INTRODUCCIÓN | 201 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1 LA EVALUACIÓN EN LOS SISTEMAS ELECTORALES | 202 |
| 5.2 MODELO DE EVALUACIÓN: PROPUESTA DE MARCO METODOLÓGICO | 209 |
| 5.3 LA EVALUACIÓN DE ACTORES RELEVANTES E INFORMANTES CLAVE EN TORNO AL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO | 214 |
| 5.3.1. <i>Primera dimensión: Diseño institucional</i> | 215 |
| 5.3.2 <i>Segunda dimensión: Desempeño de la institución electoral</i> | 224 |
| 5.3.3 <i>Tercera Dimensión: Gobernanza e integridad electoral</i> | 230 |
| 5.3.4 <i>Cuarta Dimensión: Calidad de las elecciones</i> | 240 |
| 5.3.5 <i>Quinta dimensión: Retos electorales</i> | 251 |
| EVALUACIÓN CUALITATIVA | 259 |
| CAPÍTULO VI | |
| ÍNDICADORES COMPARATIVOS DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO | 263 |
| INTRODUCCIÓN | 263 |
| 6.1 DIMENSIONES ADMINISTRATIVAS Y OPERATIVAS | 264 |
| 6.1.1 Preceptos teóricos generales | 264 |
| 6.1.2 Calidad e integridad electoral en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero | |
| 6.1.2.1 Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial en México | |
| 6.1.2.2 Dimensión administrativa del voto extraterritorial en México | 268 |
| 6.1.2.3 Índice de calidad electoral del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. | 274 |
| | 278 |
| | 282 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.2 ANÁLISIS COSTO-EFECTIVIDAD: PRONÓSTICO DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL 2018 | 287 |
| CONCLUSIONES | 297 |
| ANEXO | 315 |
| LIBRO DE CÓDIGOS CAPÍTULO VI | 315 |
| BIBLIOGRAFÍA | 317 |

Agradecimientos

La expansión de los derechos políticos es una realidad. Cada vez más, los países reconocen el derecho de sus conciudadanos a participar en las elecciones, sin importar el lugar de residencia. Pero detrás del voto en el exterior, se encuentran retos subyacentes que tienen que ver con el diseño institucional y con todo aquello que envuelve el andamiaje electoral. Cada vez que llega un voto desde el extranjero y es contado con el mismo rigor que ocurre dentro del país, no solo implica una inversión democrática importante, sino el esfuerzo de quienes están convencidos de que la voz de los que han decidido poblar el mundo sea escuchada sin distorsiones dentro de la arena política.

Instituciones como sin duda lo es el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) forman parte de ese cúmulo institucional que se han sumado al compromiso irrestricto de ampliar el conocimiento y el reconocimiento respecto al tema del voto extraterritorial. En primer lugar, y es necesario reconocerlo, son el único instituto electoral en el país con una Unidad Técnica de carácter permanente para fomentar el voto de su ciudadanía en el extranjero, y fortalecer el nexo que tienen con su diáspora. De ese diseño institucional, se han desprendido eventos de calidad científica y académica de mucha altura; programas de televisión que robustecen la cultura democrática para las y los migrantes; presencia permanente en redes sociales, y -como es este caso- un programa editorial que ha colocado el tema del voto desde el extranjero en el debate electoral.

Es por ello que estas líneas reconocen y agradecen profundamente la posibilidad de presentar este trabajo como parte de la producción editorial del IEEG, pues es un ejemplo de Instituto Electoral Local que ha innovado significativamente en este tema. Por supuesto, a todo el Consejo General del IEEG, con un especial cariño y afecto a los consejeros Luis Miguel Rionda y Santiago López Acosta, quienes han demostrado que la construcción ciudadana desde lo local puede impactar positivamente más allá de las fronteras.

Realizar un esfuerzo de este tipo nunca es un trabajo individual, sino colectivo, como la democracia misma. De gran valor resultó la contribución metodológica y guía política de Víctor Alarcón Olgúin. La lectura profunda de Laura del Alizal y el apoyo de Alberto Escamilla. Muy agradecido además por las contribuciones fraternales de Enrique Cuna y Gerardo Ávalos Tenorio, maestros y amigos. Todos pilares de la Universidad Autónoma Metropolitana. Naturalmente, a Yuri Beltrán, un verdadero comprometido con este tema.

Además, gracias por el tiempo de aquellas personas que me dieron la oportunidad de ser entrevistadas, y que sin sus aportaciones este trabajo no habría llegado al puerto esperado. De manera muy especial a personas que hacen más bonito y profesional el mundo, el mío al menos: Susana Matus, Pedro Constantino, Judith Nieto, Jesús Becerra, Abel Muñoz, César Ruiz e Iván Mendoza por sus nutritivas críticas y su atenta lectura, y quienes entre otras cosas me han exigido una necesaria actualización de mis viejos argumentos y nociones.

Por otro lado, no puedo dejar de reconocer la paciencia y el amor de mi esposa Daniela Castillo, quien se ha convertido en una presencia politológica permanente. Va mi eterna gratitud por ello.

Finalmente, a todos las y los mexicanos que de una u otra forma han decidido salir y poblar el mundo. Su presencia allá nos hace sentir aquí.

José Antonio Carrera Barroso
México, CDMX, febrero de 2020.

Glosario

| | |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CAT | Centro de Atención Telefónica del INE |
| CE | Consejera Electoral / Consejero electoral |
| CG | Consejo General |
| CDMX | Ciudad de México |
| CEEN | Comisión Estatal Electoral de Nuevo León |
| CEEPACSLP | Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí |
| CNV | Comisión Nacional de Vigilancia del INE |
| COLEF | Colegio de la Frontera Norte |
| CONACyT | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología |
| COVECM 2018 | Comité encargado de coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero para la elección de la Jefatura de Gobierno para el Proceso Electoral Ordinario 2017-2018 |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| CPVE | Credencial para Votar desde el Extranjero |
| CVMRE | Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero |
| DERFE | Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE |
| DF | Distrito Federal |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| EUA | Estados Unidos de América |
| EXATEC | Asociación de exalumnos del Tecnológico de Monterrey |

| | |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| IEC | Instituto Electoral de Coahuila |
| IECM | Instituto Electoral de la Ciudad de México |
| IEDF | Instituto Electoral del Distrito Federal |
| IEE Ags. | Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes |
| IEEBC | Instituto Estatal Electoral de Baja California |
| IEEBCS | Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur |
| IEEC | Instituto Electoral del Estado de Campeche |
| IEE Chihuahua | Instituto Estatal Electoral de Chihuahua |
| IEE Colima | Instituto Electoral del Estado de Colima |
| IEEG | Instituto Electoral del Estado de Guanajuato |
| IEEH | Instituto Estatal Electoral de Hidalgo |
| IEEM | Instituto Electoral del Estado de México |
| IEE Nayarit | Instituto Estatal Electoral de Nayarit |
| IEEP | Instituto Electoral del Estado de Puebla |
| IEEQ | Instituto Electoral del Estado de Querétaro |
| IEE Sinaloa | Instituto Electoral del Estado de Sinaloa |
| IEE Sonora | Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora |
| IEEZ | Instituto Electoral del Estado de Zacatecas |
| IEM | Instituto Electoral de Michoacán |
| IEPAC Yucatán | Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán |
| IEPC | Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas |
| IEPC Durango | Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango |

| | |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------|
| IEPCGRO | Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero |
| IEEPCO | Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca |
| IEPC Jalisco | Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco |
| IEPCT | Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco |
| IEQroo | Instituto Electoral de Quintana Roo |
| IETAM | Instituto Electoral de Tamaulipas |
| IME | Instituto de los Mexicanos en el Exterior |
| IMPEPAC | Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana |
| INE | Instituto Nacional Electoral |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática |
| IPN | Instituto Politécnico Nacional |
| ITE | Instituto Tlaxcalteca de Elecciones |
| ITESM | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey |
| LGIPE | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| LNERE | Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero |
| MEC | Mesa de Escrutinio y Cómputo |
| MECÚ | Mesa de Escrutinio y Cómputo Única |
| OPL | Organismos Públicos Locales |
| OPL Veracruz | Organismo Público Local del Estado de Veracruz |
| OSC | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| PEP | Paquete Electoral Postal |
| Reglamento | Reglamento de Elecciones del INE |
| SEP | Secretaría de Educación Pública |

| | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SRE | Secretaría de Relaciones Exteriores |
| SIIASPE | Solicitud Individual de Inscripción y Actualización a la Sección del Padrón Electoral |
| SIILNERE | Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero |
| SIVE | Solicitud Individual de Voto en el Extranjero |
| SPV | Sobre-Postal Voto |
| SV | Sobre-Voto |
| TEPJF | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| UAM | Universidad Autónoma Metropolitana |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |
| VCCMRE | Voto de las y los Ciudadanos Capitalinos Residentes en el Extranjero |
| VMRE | Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero |

Introducción

México es un país con una tradición migratoria sumamente relevante en el marco de la migración mundial contemporánea. Anclada a partir de elementos históricos, económicos, sociales y culturales, la migración mexicana es actualmente la más significativa en términos demográficos en el mundo occidental.¹ Más aún, compartir la frontera con una potencia mundial económica e industrial como lo es Estados Unidos, provoca que las decisiones de índole política -en especial aquellas que involucran al algoritmo binacional en la búsqueda de soluciones comunes- tengan que ser producto de la más democrática y concienzuda reflexión. Asumir que geografía es destino, se ha ido convirtiendo en un dato inexorable que obliga a la concertación y cooperación al interior de nuestras instituciones, fundamentalmente cuando ello lleva de por medio la voluntad popular.

Asimismo, los cada vez mayores flujos migratorios y una tendencia sólida al reconocimiento de los derechos humanos, han desencadenado un vórtice en lo referente a la expansión de los derechos políticos de los ciudadanos residentes en el extranjero.² De esta manera y como consecuencia política concreta, desde el año 2006 México se ha sumado a una constelación que hoy asciende a 216 Estados que, en distintos momentos y con modalidades diversas, reconocen el derecho de voto en elecciones libres a sus ciudadanos,³ quienes por razones diversas, han decidido poblar el mundo.⁴ Y es que en la actualidad, aproximadamente el 3.30% de la población mundial reside fuera de sus países de origen: es decir, casi 245 millones de personas forman parte de la inmigración internacional, sin contar la población de refugiados políticos la cual ha alcanzado los 17.2 millones de personas.⁵

1 Con corte en el año 2018, instituciones como el Banco Mundial estiman que hay cerca de 12 millones de individuos nacidos en México que se encuentran radicados fuera de las fronteras nacionales, ello sin tomar en cuenta a los mexicanos de segunda y tercera generación que radican en el extranjero [peoplemove.in consultado el 8 de agosto de 2018].

2 Es imperioso recordar que el derecho al voto está contemplado en todas las declaraciones de derechos humanos, dentro de las más importantes: Art. 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); art. 25 a) y 25 b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); art. 39 y 40 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE); art. XX de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADH); art. 23.1 a) y 23.1 b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); art. 13.1 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (CAFDH).

3 IDEA Internacional, Voting from Abroad Data Base. En <https://www.idea.int/data-tools/question-view/130351> [Consultada el 8 de agosto de 2018].

4 Guillermo O'Donnell en diversos textos caracterizó a las elecciones libres como una condición fundamental para todo régimen democrático, las cuales alcanzarían ese status sí y solo sí cumplen con una serie de elementos: ser competitivas, igualitarias, libres, decisivas e inclusivas. Guillermo O'Donnell, "Notas sobre la democracia en América Latina", en PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Estados Unidos, PNUD, 2004, pp.22.

5 OIM, 2018, Informe sobre las migraciones mundiales 2018, OIM, Suiza, p.17.

Ahora, antes de continuar, es importante hacer una intermisión de índole teórico y destacar que si bien es cierto que el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero es una manifestación de la expansión de los derechos políticos de la ciudadanía transnacional (catalogada por algunos autores como membresía)⁶, esta puede tener otras vertientes que robustecen en términos de derechos políticos no solo a los emigrantes sino también a los inmigrantes. Desde la Ciencia Política mexicana, Emmerich propuso un concepto de carácter teórico que comprende aquellas actividades políticas en las que intervienen necesariamente dos factores: migrantes en el pleno ejercicio de su ciudadanía; e instituciones políticas o electorales: *sufragio transnacional*⁷, el cual tiene que ver con cuatro representaciones empíricas, a la que posteriormente Víctor Alarcón propondría una quinta dimensión de observación: la militancia transnacional a partidos políticos y por ende el apoyo a candidatos o precandidatos independientes (Ver figura 1).⁸

Figura 1: Sufragio transnacional



Fuente: Elaboración propia con base en Emmerich y Alarcón Olguín.

6 Jonathan Fox, "Unpacking transnational citizenship", en *Annual Review of Political Science*, vol. 8, 2005, 192-194.

7 Gustavo Emmerich y Xiomara Peraza, "Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros", en Gustavo Emmerich y Ludger Pries (Coords.), *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*, UAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, p. 155.

8 Víctor Alarcón Olguín, *Elecciones y partidos en el espacio transnacional europeo, 1979-2014*, IEEM, *Breviarios de cultura política democrática* n. 15, México, 2012.

De esta manera, y como se ha expresado en trabajos anteriores, la pertinencia y corrección del concepto sufragio transnacional evoca a dos elementos sustanciales de las democracias del presente siglo. Por un lado, sufragio no solo refiere al connotado activo del término, es decir, la capacidad de votar en elecciones nacionales o subnacionales, sino también de manera pasiva: ser votado. El segundo elemento es el relativo a un espacio transnacional, que como propone Rainer Baubök, implica aquellas actividades humanas e instituciones sociales que se extienden a través de las fronteras nacionales. La propia definición de transnacionalismo se refiere tanto a los estados como a sus fronteras, que son cruzadas por flujos de gente, dinero o información y se expanden por medio de redes, organizaciones o campos.⁹

Sin embargo, y aunque puede parecer algo evidente y quizás indiscutible, todos los elementos relacionados con el concepto de sufragio transnacional tienen detrás de sí, un proceso de diseño institucional que deseablemente fuera propuesto, discutido, nutrido y aprobado por los gobiernos nacionales correspondientes (la normatividad es la cristalización del acuerdo de los actores políticos); implementado por las instituciones de la administración electoral y calificado por las entidades jurisdiccionales respectivas. En otras palabras, como afirma David Held, entender las constelaciones de derechos implicadas en un concepto robusto de democracia, el cual representa un conjunto de disposiciones que distribuye beneficios y cargas que deberían ser aceptables por todos los partidos, dentro del cual cada persona pueda desarrollar su vida y ejercer sus derechos “dondequiera se halle ubicada en la secuencia social.”¹⁰

Por lo anterior, si se asume como verdadera la premisa que votar fuera del territorio nacional se ha vuelto no solo un derecho integral a la democracia misma, sino una facultad garantizada que está lejos de convertirse en una rutina institucional resultante del acuerdo entre los partidos políticos; el reto de toda institución electoral es encontrar la mejor versión operativa y administrativa que haga frente a tan compleja dinámica, en la búsqueda de implementar alguna variación que resulte ser la más representativa, la más democrática.

Al respecto, desde el año de 2005, la autoridad electoral nacional -el otrora Instituto Federal Electoral- adquirió el reto de implementar por primera vez en la historia un modelo de votación extraterritorial, única y exclusivamente para las elecciones presidenciales, el cual ofreció resultados evidentemente sorprendidos debido a que el ínfimo nivel de participación no correspondía a los vastos esfuerzos institucionales y mucho menos fue representativo a la magnitud de la diáspora nacional. Pero la gran conquista no se traduce en términos de participación electoral, sino que se consiguió por vez primera que los mexicanos residentes en el extranjero pudiesen participar en la toma de decisiones políticas a través del voto libre; demanda que puede ser rastreada en términos institucionales en al menos una década previa a su implementación oficial. Un derecho que llegó para quedarse, pues votar a la distancia se convirtió en una facultad intrínsecamente aplicable a todos, e inherente al sistema electoral mexicano.

9 Rainer Baubök, “Towards a political theory on migrant transnationalism”, en *International Migrant Review*, vol. 37, núm. 3, Estados Unidos, 2003, p. 704.

10 David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, España, 1995, pp.254-269.

Entonces, el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (sistematizado VMRE por sus siglas) es por tanto un avance en la búsqueda de la consolidación de la democracia de nuestro país en la ruta de la identificación de la expansión de derechos políticos de su ciudadanía, lo que ha obligado a que reconociéndose el derecho a votar a los ciudadanos mexicanos en el exterior, se deban diseñar e implementar estrategias institucionales que acrecienten la eficiencia del mecanismo, con el objetivo que este sea lo más eficiente posible.

De esta manera, el objetivo principal de la presente investigación radica en analizar los avances, continuidades y retrocesos del fenómeno del voto extraterritorial en México, enfocándose principalmente en el puente empírico que enlaza el diseño institucional -producto de la construcción del marco legal-institucional- con el desempeño de las instituciones electorales en la implementación administrativa en torno al mecanismo transnacional del voto entre el 2006 y el 2018, especialmente y tomando como punto de inflexión la aprobación de la reforma electoral de 2014.

Para ello, se implementó un análisis teórico-empírico paralelo: por un lado, se realizó un examen exhaustivo de los procesos institucionales históricos que fundamentaron dicha reforma en torno al modelo de voto de los mexicanos en el exterior, a partir de los procesos de democratización y autonomía del otrora Instituto Federal Electoral (IFE) y los institutos electorales estatales, hasta llegar a la consolidación del Instituto Nacional Electoral (INE) y la aprobación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), tendiente a la armonización electoral.

Por otro lado, se realizó un análisis transversal de la aplicación e implementación de dichas medidas en las elecciones subsecuentes durante las etapas de diseño y desempeño de los mecanismos institucionales, mediante la construcción de un marco comparativo que abarca los procesos electorales que influyen en las votaciones desde el exterior normadas por la LEGIPE y las legislaciones electorales estatales de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE's), así como el análisis de los argumentos vertidos en los Consejos Generales Electorales que operan y dan funcionamiento a un mecanismo electoral específico y que producen niveles de gobernanza electoral resultado del desempeño institucional de los institutos electorales.

En resumen, este libro analiza la convergencia de la parte administrativa electoral, la discusión jurídica que emanó el mandato legal y lo relativo a la conexión/relación de la autoridad electoral con la ciudadanía; elementos que necesariamente generan niveles de gobernanza electoral. En otras palabras, la forma en que lo normativo, lo administrativo y lo referente a la acción de gobierno de un organismo autónomo que funge como un contrapeso más en el equilibrio de poderes tradicional, (debido a que se desprende en él la capacidad para regular lo que antes era una responsabilidad directa del gobierno), genera las instituciones y prácticas especializadas en torno a un mecanismo electoral específico (el voto de los mexicanos en el exterior), el cual se coloca de manera equidistante entre el gobierno y la sociedad, (pues aunque forma parte del Estado, no forma parte del gobierno), y que produce cierto tipo de dinámicas particulares emanadas del diseño institucional, marcando una ruta específica del desempeño de las instituciones electorales, lo que en la práctica es un factor imprescindible para determinar si existe una parsimoniosa gobernanza electoral en un mecanismo concreto, o si por el

contrario, la gobernanza electoral se ve afectada por la implementación disímil de un diseño institucional susceptible a interpretaciones diversas; abriendo la posibilidad que contempla que el diseño institucional general sea un impedimento al pleno ejercicio institucional en las entidades federativas, y de este modo se afecte el ciclo de la gobernanza electoral.

Ahora bien, hay que recordar que el concepto cardinal y unificador en esta investigación es el de gobernanza electoral, el cual es un término que ha permeado recientemente en los estudios electorales, con el objetivo de proponer un método distinto de interrelación funcional institucional, así como de observación y análisis de los hechos, a partir del involucramiento y las interacciones de una pluralidad de actores, reglas, instituciones y, en general, elementos diversos que robustecen la acción electoral. Para autores como Andreas Schedler y Shaheen Mozaffar, la gobernanza electoral opera en escenarios distintos que tienen la característica de conformar un ciclo: *rule making* (diseño de las reglas); *rule application* (aplicación de las reglas); y *rule adjudication* (judicialización de las reglas).¹¹

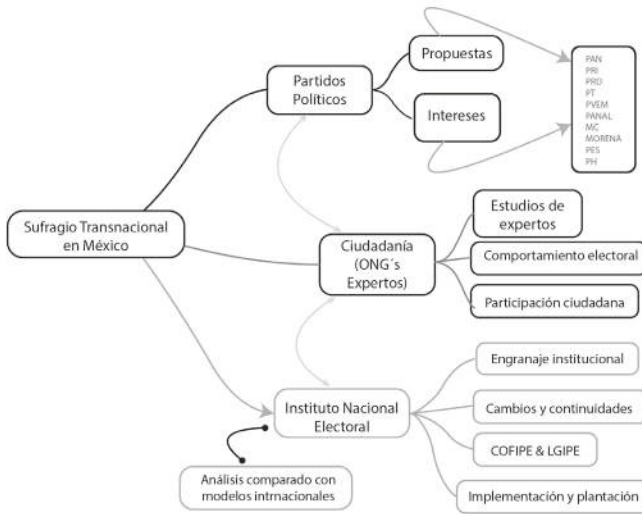
Sin embargo, el concepto en cuestión ha mostrado en estos pocos años, que posee un carácter polisémico, del que es posible decantar niveles de análisis no solo en lo concerniente a todo el sistema electoral, sino a elementos específicos del mismo, como indudablemente es el caso del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Además, si se recurre al concepto primigenio de gobernanza, este evoca necesariamente el involucramiento de actores externos a aquellos que eminentemente son ejecutores de una norma específica, lo que nuestro sistema electoral ha sostenido desde que se fundó como órgano autónomo constitucional: incluir a los partidos políticos, así como -en menor medida, hay que decirlo- a instituciones de la sociedad civil organizada, principalmente académicos y OSC's (para el tema en cuestión ver figura 2).

Con las debidas dimensiones, y estirando -quizás muy forzosamente y de manera inelegante- la propuesta de David Held, hay que recordar que los gobiernos no son el único factor que dispone qué es lo correcto o apropiado para los ciudadanos, ni las comunidades nacionales son los únicos que determinan y elaboran las decisiones y medidas políticas que afectan a los ciudadanos. Desafortunadamente, no se ha podido alcanzar el ideal de la paz perpetua, aquella que kantianamente aduce a la hospitalidad universal y a no ser tratado con hostilidad, aquella condición de relaciones cooperativas y a la conducta justa para la protección de la libertad, en este caso, la libertad de voto.¹²

11 Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler 2002, "The Comparative Study of Electoral Governance," en *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, 2002, p. 15-26.

12 David Held, *Op cit*, pp. 269.

Figura 2: Elementos de la parte administrativa de la gobernanza electoral en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.



Fuente: Elaboración propia.

Por supuesto que lo que aquí se propone poco tiene que ver con que los Estados dejen de ser el centro de poder legítimo dentro de sus propias fronteras, sino que exista plena libertad de emitir el sufragio desde cualquier lugar del mundo, y que existan los mecanismos institucionales que salvaguarden la voluntad ciudadana expresada en la boleta. Como sostiene David Held: el reconocimiento de que la democracia dentro de cada comunidad y las relaciones democráticas entre comunidades están profundamente interconectadas, y que, para que la democracia sobreviva y prospere, es preciso crear nuevos mecanismos organizativos y legales.¹³

El tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, ha cobrado relativa importancia en la producción académica mexicana, pues aunque no es un tema tan atractivo, en especial frente a otros que se han consolidado en la agenda politológica y sociológica en México (como paridad de género, candidaturas independientes, financiamiento partidista, etcétera), ha sido suficientemente investigado desde distintas vetas analíticas, a partir de las cuales se ha afianzado como una temática clara y distinta para posicionarse en la investigación nacional.

Así, cabe destacar algunos trabajos fundamentales relativos a este tópico, para con ello procurar esclarecer la potencial originalidad de la presente investigación. Con el inicio del siglo XXI, en México comenzó una atípica producción de obras medulares en torno al fenómeno en estudio. Anterior a ello, hay dos antecedentes que merecen la pena rescatarse en estas

13 *Ibidem*, p. 283.

líneas: en primer lugar el reporte de la Comisión de Expertos, el cual fue construido por doce académicos reconocidos, con el objetivo de analizar los asuntos imperantes alrededor de la administración del voto extraterritorial: registro, campañas, modalidades, medios de difusión, etcétera, para que con los resultados se pudiese valorar la implementación para las elecciones presidenciales del 2000. Ello no ocurrió, en parte a las restricciones de los partidos políticos más conservadores, y quizá también debido a la publicación de una obra contrapuesta bajo la autoría de Jorge Carpizo y Diego Valadés, intitulada *El voto de los mexicanos en el extranjero*, en la cual vertieron algunos argumentos que fungieron como contrapeso para desincentivar la aprobación del tema en ese momento.

Más tarde, en el año de 2004, Leticia Calderón Chelius, investigadora del Instituto Mora, coordinó la obra *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, en el cual se expone de manera brillante el estado de la cuestión en Norteamérica así como un número considerable de países de América Latina y la península Ibérica, dividiendo la obra en cuatro grandes apartados: países donde se ha implementado el voto extraterritorial, países donde se ha aprobado y no se ha reglamentado, aquellos donde hay debate y aquellos en donde no lo hay. Dicha obra puede ser considerada como punta de lanza, para las reflexiones subsiguientes.

Luego de ello, destaca un primer esfuerzo de Víctor Alejandro Espinoza Valle, titulado como *El voto lejano. Cultura política y migración* (2004), en el cual el académico el COLEF expone a partir de un exhaustivo trabajo de campo, algunas de las características de la diáspora mexicana en Estados Unidos, y particularmente delinea la situación de la demanda histórica del ejercicio de los derechos políticos de los migrantes mexicanos, redimensionando el tema para futuras reflexiones institucionales.

Así, tanto la académica del Instituto Mora, como el investigador del COLEF, han dado continuidad al análisis del voto de los mexicanos en el extranjero. Por parte de Leticia Calderón, publicó en 2010 *Los superhéroes no existen*, un excelente y por demás interesante análisis de la primera elección extraterritorial en nuestro país, incluyendo no solo la parte institucional, sino una encuesta aplicada a becarios de CONACYT en el extranjero, así como la recuperación de testimonios de votantes extraterritoriales: el primer despliegue evaluativo que incluyó herramientas de corte cuantitativo y cualitativo en conjunción con el despliegue de habilidades sociológicas de una extraordinaria investigadora mexicana.

En paralelo, el investigador del COLEF continuó en la dirección analítica con dos obras a destacar: el cuaderno de divulgación del IFE/INE relativo al *sufragio extraterritorial y democracia* (2011), en el que explica la pertinencia de la expansión de derechos políticos en democracias como la nuestra; mientras que el otro, de muy reciente aparición intitulado *El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales* (2016), en el que se realiza un análisis de alguno de los procesos locales extraterritoriales a partir de la visión de diversos académicos de talla nacional.

Por otro lado, un proyecto del CIDE dirigido por Jorge Schiavon y Jorge Durand se encarga de analizar de manera integral y comparada los procesos electorales federales del 2006 y 2012. Los trabajos incluidos en el texto, comprenden una gama de tópicos que van

desde el análisis de los resultados, la conformación de distintas oficinas y el análisis de dos encuestas, así como la evaluación cualitativa de ambas experiencias para realizar un balance de los aciertos y déficits que el tema ha tenido en las dos experiencias anteriores.

Cabe destacar dos tesis doctorales: la primera de Daniel Tacher, de la UNAM, quien analiza y explica exclusivamente la parte de la judicialización del voto de los mexicanos en el extranjero. La otra, de Abel Muñoz Pedraza, la cual investiga, anclando su análisis en el vasto concepto de cultura política, algunas de las más destacadas características y actitudes del comportamiento electoral de los ciudadanos extraterritoriales, vinculando lo anterior con el voto de los ciudadanos mexicanos en las elecciones locales: Chiapas, D.F. y Michoacán. Dicha tesis fue publicada por el IIEEG, titulada *Decidir desde tierra lejana*.

Grosso modo, en el grueso de los trabajos aquí citados encontramos tres vetas: o son de alcance del análisis de resultados federales; o estudian de una manera amplia y detallada la modalidad, alcance y normatividad del voto extraterritorial de diferentes países del mundo; o bien explican de forma robusta una sola parte del proceso electoral: la judicialización. Por ello, la particularidad de la presente investigación radica en el análisis de la parte administrativa y operativa de la administración electoral, y la evaluación de los cambios institucionales que devinieron a partir de la gran reforma electoral de 2014, tanto a nivel federal, como desde la perspectiva subnacional, teniendo como concepto guía el de *gobernanza electoral*.

De esta manera, la presente obra se subdivide en seis capítulos medulares, que intentan dar un cauce interpretativo del funcionamiento del mecanismo de voto extraterritorial en México.

El primer capítulo es fundamentalmente de índole teórico. Dicho apartado capitular se aleja temporalmente de discutir cuestiones como ciudadanía o nacionalidad además del concepto central que es el voto extraterritorial, para sustentar de manera rigurosamente teórica los conceptos cardinales de la investigación.¹⁴ Así, destacan apuntes generados principalmente de la teoría institucional, con el objetivo de dilucidar los elementos más significativos en la cuestión del diseño institucional. Además, se presentan los argumentos de algunas de las principales escuelas institucionalistas, para intentar rescatar las propuestas de análisis más importantes que en sus postulados se encuentran. De esta forma, en el primer apartado del capítulo se comparan algunos de los postulados teóricos de Dryzek, Goodin, Hardin, Klein, Offe, Weyland, Peters, Shepsle, Von Beyme, entre otros, con el objetivo de hacerlos converger para generar un sustento teórico suficientemente robusto para el análisis.

La segunda sección del capítulo primero, tiene por objetivo explicar la pertinencia del concepto gobernanza para los estudios politológicos actuales, para con ello cimentar el concepto eje de la tesis: gobernanza electoral, del cual se revisan características endógenas y

14 Para conocer de manera más amplia la relación entre ciudadanía y transnacionalismo, se recomienda revisar la obra del Dr. Federico Besserer, "Ciudad Transnacional comparada" (2014), UAM, México. Por supuesto -a partir de una invitación- también consultar el primer capítulo de la tesis de maestría del autor de esta investigación: Suffragio transnacional: comportamiento electoral de ciudadanos emigrados a México, 2011-2013. Disponible en <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspum/presentatesis.php?recno=17089&docs=UAMI17089.pdf>

exógenas del concepto, que tienen como finalidad generar confiabilidad y legitimidad en el diseño institucional, lo que nos lleva a la revisión de un cuarto y último concepto: el de calidad de las elecciones. Este capítulo de índole teórico pretende ser un cimiento rígido para sostener toda la investigación, y ser del que se desprenden directamente cada uno de los capítulos subsiguientes. En términos de Pierre Bourdieu, un horizonte epistemológico.

Como se podrá analizar en el primer capítulo, el institucionalismo clásico o pionero se encarga de revisar la construcción de la normatividad a través de un análisis histórico y legal. Por ello, el segundo apartado capitular pone de relieve los antecedentes relevantes del voto desde el exterior. En un primer subapartado, se expone de manera clara la relación entre lo reconocido en la Constitución mexicana y los dilemas existentes de la migración actual; para con ello cimentar la complejidad los procesos legislativos que dieron origen a cada una de las reformas electorales que han contemplado el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, poniendo especial énfasis en los argumentos relevantes de algunos legisladores, así como la votación final del proceso legislativo. Además, se analizan la integración y los resolutivos de las Comisiones de Expertos que han robustecido las propuestas de las Cámaras legisladoras para dar cauce a las reformas subsiguientes.

Por otro lado, el objetivo del tercer capítulo es analizar el desempeño de la autoridad electoral nacional durante las elecciones que han estado bajo su jurisdicción. Lo anterior es discutido a partir de la arquitectura de la normatividad electoral, y la manera en que se ha interpretado lo establecido en la norma y lo puesto en marcha por el IFE/INE en el tema de voto extraterritorial. Así, además de explicar los diferentes diseños institucionales y lo establecido en el COFIPE y la LEGIPE, también se analizan los niveles de votación de las elecciones nacionales, la procedencia de los votos y el destino estatal de los mismos. Además, se expone un apartado con el diseño de la estructura institucional y su evolución a partir del 2006 a la fecha. Dentro de este capítulo, hay un apartado correspondiente al diseño e implementación del mecanismo de credencialización extraterritorial, aprobado con la reforma de 2014, y que sin duda puede ser el gran eslabón que concatene la cadena de la participación extraterritorial. Finalmente, otro elemento de carácter explicativo es la discusión que se tuvo respecto a la consumación del voto electrónico para la elección de 2018, que a pesar de no haber tenido buen cause, germinó la semilla para su implementación en futuros comicios.

Luego de un análisis de las dimensiones operativas, administrativas legales e históricas del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el último apartado del capítulo III se encarga de analizar la estrategia de comunicación política del IFE/INE y algunos OPLE's a lo largo de la historia, a partir del análisis de la estrategia de comunicación política, con el objetivo de evaluar y criticar los mensajes definidos por la autoridad electoral como la cara más inmediata entre ellos y la ciudadanía.

Además, como se ha mencionado ya, la reforma electoral de 2014 trajo consigo una serie de modificaciones trascendentales para el avance de nuestra democracia electoral: paridad en los procesos administrativos, nuevas facultades del INE, fiscalización, candidaturas independientes, la consideración institucional sobre gobiernos divididos, federalismo colaborativo o armonización electoral, etcétera. Aunque el voto de los mexicanos residentes en el extranjero sufrió modificaciones, no obtuvo los reflectores de algunos otros de los tópicos.

Por ello, el cuarto capítulo de la investigación tiene por objetivo analizar, a partir del modelo de federalismo colaborativo contemplado en la reforma electoral, el diseño y desempeño institucionales de los institutos locales autónomos (antes y después del 2014) y la posterior armonización de más de un tercio de las entidades federativas en torno a la operativización del voto extraterritorial en elecciones locales, sumando para 2018 quince estados en la lógica extraterritorial del voto.

El capítulo V se encarga eminentemente de la evaluación global del diseño y desempeño del mecanismo extraterritorial de voto implementado hasta la fecha; y radica principalmente en la evaluación cualitativa de cinco dimensiones, las cuales surgen metodológicamente de una fina disertación procedente de los principales elementos en torno a los conceptos teóricos y explicativos; y robustecida principalmente por medio de entrevistas semi estructuradas realizadas a actores relevantes e informantes clave provenientes de distintos espacios de la reflexión institucional electoral y académica politológica. Así, las dimensiones propuestas son: diseño institucional, desempeño de la institución electoral, gobernanza e integridad electoral, y calidad en las elecciones. Una quinta dimensión tiene que ver con la posibilidad de sembrar en un estudio de este tipo, la temática relativa a la expansión del voto extraterritorial hacia un concepto mucho más amplio y que dote de mayor intensidad en el reconocimiento de ciudadanos migrantes en la democracia mexicana: el voto de los extranjeros o los no ciudadanos, que si bien no forma parte de la evaluación, justifica su pertinencia para continuar con el desarrollo del concepto sufragio transnacional en nuestro país.

Finalmente, el sexto capítulo, procura hacer una evaluación más de corte cuantitativo y comparativo entre las dimensiones administrativas y operativas del INE, frente a las de los demás OPLE's, para con ello determinar la idealidad de un modelo y las posibles rutas de actualización de los organismos públicos electorales. Lo anterior anclando al concepto de integridad electoral que proponen Irma Méndez de Hoyos y Pippa Norris, desde diferentes contextos epistemológicos. Además, en dicho apartado capitular se encuentra un posible análisis del costo del voto postal per cápita, así como un pronóstico estadístico de participación realizado previo a la elección del 2018, construido con el objetivo de poner a prueba la fórmula estadística de regresión lineal múltiple aplicada a procesos electorales.

Grosso modo, la presente obra alberga sus pretensiones científicas-politológicas, en tanto se inscribe como un estudio que parte de un análisis teórico exhaustivo y que cimienta la recopilación empírica para ofrecer conclusiones emanadas de la evidencia de los mismos, los cuales recibieron un tratamiento con herramientas cualitativas y cuantitativas; y que sin ser una investigación fundamentalmente aplicada, busca -en la medida de lo posible- ofrecer contribuciones en el diseño institucional del voto extraterritorial mexicano, a partir de la amplitud y profundidad del diseño de la investigación.

Entonces, este trabajo apunta a mostrar cómo un mecanismo particular de voto tiene un impacto en el desarrollo del sistema electoral nacional, como consecuencia de una gran reforma electoral, y las reglas y prácticas que se encuentran a cargo de los tomadores de decisiones, con el objetivo de implementar a futuro un mejor mecanismo para tomar en cuenta el sentir político de los mexicanos quienes, sin importar la motivación, decidieron ir y poblar el mundo.

CAPÍTULO I

GOBERNANZA ELECTORAL: LA IMPORTANCIA DEL DISEÑO INSTITUCIONAL EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Introducción

Uno de los elementos fundamentales para la buena cimentación y posterior consolidación democrática en los Estados-nación, es sin duda la construcción de instituciones políticas sólidas y el rol trascendental que estas desempeñan en las transformaciones políticas de las sociedades en las que influyen. La importancia que poseen radica, *grosso modo*, en la regulación y normalización de procesos políticos, sociales, económicos y culturales (pero no solo restringiéndose a ello) que buscan la satisfacción de las necesidades sociales, produciendo bienes o servicios acordes a las demandas de la sociedad (explícitas o no), mediante una regulación normativa-legal.

Durante el siglo de la democracia, ciertas instituciones ostentan una particular relevancia política que, gradual y progresiva en el entorno social, es inherente a la labor que realizan. Este es el caso por supuesto de las instituciones que desde su diseño son concebidas como un contrapeso a los poderes gubernamentales tradicionales, y cuya razón principal es ser el fiel de la balanza de la ciudadanía frente a estos, por lo que resulta frecuente que en diversas ocasiones se reconozcan como instituciones autónomas a los poderes y a los gobiernos.¹⁵ Es decir, la materialización institucional de la necesidad de un contrapeso al poder político de los diferentes gobiernos, trascendiendo la concepción tradicional de las instituciones que ejercen el poder, hacia la existencia de instituciones autónomas que funjan como canal de acceso al mismo desde y para la ciudadanía.

15 Existen diferentes propuestas relevantes acerca de la división de poderes. Para el propósito de este capítulo, es suficiente recuperar sus fundamentos liberales: el primero de ellos, en la obra de John Locke, "Ensayo sobre el gobierno civil" (1689), se evoca a un Pacto Social que serviría de límite y control para los gobiernos emanados del mismo. Con casi un siglo de diferencia, "Del espíritu de las leyes" (1747) de Montesquieu, hace referencia a una división en el poder político en lo que a legislación, ejecución y juicio se refieren, lo que se materializa en la organización del poder político propuesta por James Madison en su obra El Federalista No. 10 (1787), donde especifica la división de poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo. Para abundar en el tema de la división de poderes, el texto homónimo de Luis Medina Torres referido en la bibliografía es bastante aleccionador.

Este es el caso particular de las instituciones electorales, cuya función desde su complejo diseño institucional trasciende la de organizar y calificar los comicios electorales a celebrarse periódicamente en los diferentes países y localidades, puesto que esta radica en el reconocimiento de las decisiones ciudadanas, dotando de legitimidad a las disposiciones vertidas en la parte procedimental de las distintas democracias. Sin embargo, dichas instituciones sufren modificaciones sustanciales en sus diferentes diseños a lo largo del tiempo, con la finalidad de enfrentar mejor a la siempre cambiante realidad social. Por ello, el objetivo del presente capítulo es realizar un recorrido en torno a las diversas teorías de diseño institucional, para decantarlo en el particular caso de las instituciones electorales que a través de la gobernanza electoral, dotan en diferentes niveles de calidad a las elecciones.

De esta manera, este apartado capitular se compone de tres secciones medulares: en la primera parte se analizarán diferentes propuestas en torno al concepto de institución así como el análisis de los principales argumentos de diversos autores trascendentales en torno a la teoría del diseño institucional. El objetivo de la segunda parte es delinear finamente el concepto de gobernanza electoral y dar paso a la tercera parte, relativa al término de calidad de las elecciones, y con ello cimentar el *trívium* teórico que de sustento transversal a la investigación.

1.1 Apuntes relevantes de la Teoría del diseño institucional

1.1.1 *Las instituciones y sus características*

Una parte importante del estudio de la ciencia política, es sin duda alguna el componente institucional que contribuye a dar forma a los diferentes subsistemas que comprenden al sistema político en su conjunto. Hablar de instituciones en cualquier rama de la ciencia (sean ciencias exactas o ciencias sociales) es hablar de un complejo andamiaje dotado de diversos componentes que otorgan de funcionamiento, con base en el movimiento o la estática, al sistema en su conjunto. Sin embargo, existen múltiples caracterizaciones del concepto institución, que lo proveen de las particularidades distintivas de cada ciencia que lo estudia. De esta manera, dentro de las ciencias sociales es posible reconocer diversos denotados a este complejo concepto, tanto desde la sociología como en la economía; en la psicología social como de la teoría sociológica; en la geografía y sus diferentes ramas, como en la filosofía y en las humanidades; y por supuesto, que es lo que compete a esta investigación, en la reina de las ciencias sociales: la ciencia política.

Otra consideración que debe hacerse presente en el debate es aquella que distingue a las instituciones concebidas desde la ciencia política y aquellas insertas en la realidad política, ya que se ha abierto una brecha entre la teoría y la praxis a causa de las múltiples y tan variadas olas de transformación en los diseños institucionales en al menos los últimos 30 años. Aunque la ciencia política ha logrado prever hasta cierto punto los avances de las democracias del mundo, y con ello la necesidad de la existencia de ciertas instituciones para su desarrollo efectivo en el marco del siempre ideal ejercicio igualitario de las libertades, así como el rumbo que dicho aparato institucional debe tomar en términos de eficacia y eficiencia, aunado a las consecuencias que la influencia de la globalización trae consigo y las respectivas modificaciones institucionales suficientes para enfrentarla. La compleja realidad en la que nos desenvolvemos ha puesto en constante prueba a los diferentes diseños institucionales que componen a los sistemas políticos en su conjunto.

Por lo anterior, aquellas teorías enmarcadas en el institucionalismo clásico han ido perdiendo terreno ante la creciente ausencia de validez pragmática. Es decir, aunque existen teorías lógicamente estructuradas, su validez y solidez argumentativa apenas se equipara para explicar la compleja y cambiante realidad social. De esta manera, sus hipótesis implicativas o causales construidas de manera canónica reflejan la ausencia de escenarios diferentes al tradicional A implica B. En otras palabras, el institucionalismo clásico ha demostrado sus puntos más débiles al intentar demostrar verdades unívocas y absolutas partiendo solo desde el diseño institucional. Kurt Weyland resume lo anterior al afirmar que existe la necesidad de repensar los enfoques institucionalistas, cuya suposición estática y lineal dificulta poder profundizar el análisis institucional en lo relativo al cambio político.¹⁶

En el mar de conceptos que se han formado en torno a las instituciones, Goodin ha propuesto una definición mínima bajo la cual las enmarca como “patrones de conducta recurrentes valiosos y estables”¹⁷. Dicha definición engloba a las instituciones y sus características en las ciencias sociales, sin embargo, al ser una definición universal, es importante complementarla con la propuesta de Roland Czada, con la cual se afirma que “las instituciones son sistemas de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas.”¹⁸ Es decir, políticamente se introduce la idea de satisfacción de necesidades sociales o la producción y distribución de bienes públicos vinculados a las diferentes contradicciones de los diferentes actores que no se resuelven por medio de ordenamientos naturales. Para John Dryzek, las instituciones políticas “sirven para la regulación autoritaria de conflictos por medio de normas explícitamente diseñadas para eso, disponiendo de un aparato burocrático adecuado para imponer dichas normas.”¹⁹ Por otro lado, para March y Olsen, las instituciones son estructuras no necesariamente formales que agrupan un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas:

16 Kurt Weyland, “Toward a new theory of institutional change”, en *World politics*, Volumen 60, número 2, enero de 2008, Cambridge University Press, p. 283.

17 Robert E. Goodin, “Las instituciones y su diseño”, en Robert E. Goodin (comp), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España, 2003, p.37.

18 Roland Czada, “Instituciones/ enfoques de la teoría de las instituciones”, en Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, Ed. Porrúa, México, 2006, p.721.

19 John Dryzek, “La lógica informal del diseño institucional”, en Robert E. Goodin (comp), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, España, 2003, p.141.

Conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación... [Entonces] las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.²⁰

Como es posible observar, el concepto de institución es moldeable al significado que los diferentes enfoques le otorgan. Debido a ello, en el trabajo de Von Beyme se distinguen las coincidencias teóricas de enfoques de análisis institucional (en concreto el conductismo y el Neomarxismo), y se homologa un término que responde a los retos de investigación, proponiendo que las instituciones son “solo un marco para el estudio del comportamiento de los actores políticos”.²¹

A pesar de ser un término sumamente conciso, lo relevante del concepto de Von Beyme radica en afirmar la existencia del comportamiento de actores políticos, del que es posible inferir dos aspectos relevantes: el primero, que atrás de una institución política hay necesariamente aspectos formales que dan vida a la institución, pero en un segundo momento, al hacer alusión a actores, intrínsecamente afirma que son sujetos susceptibles en diferentes niveles, a incentivos o motivaciones de carácter subjetivo que pueden hacerse presentes en un ámbito no formal.

Respecto a lo anterior, Dryzek enfatizó en la importancia de poner atención en las intervenciones de diversos actores con capacidad de influir en el diseño institucional. En otras palabras, “argumentos que refuerzan, remoldean o socavan discursos específicos: los llamados aspectos informales del diseño institucional”.²² La influencia de dichos discursos, entendidos como “marcos para la

20 Guy Peters, “El Nuevo institucionalismo”, Gedisa, España, 2003, p. 50.

21 Klaus Von Beyme, “Institutional engineering and transition to democracy”, en Zielonka, Jan, 2003, Democratic consolidation in Eastern Europe Volume: Institutional engineering, Oxford Scholarship online Reino Unido, 2003, p.1.

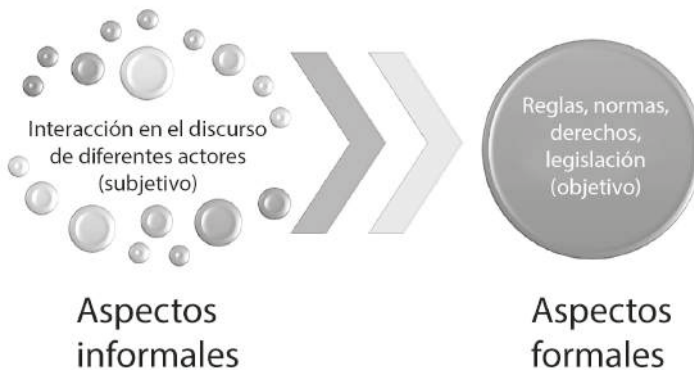
22 John Dryzek, “La lógica informal del diseño institucional”, en Goodin, Robert (comp.), Teoría del diseño institucional, Editorial Gedisa, España, 1996, p. 135.

comprensión del mundo enraizado en el lenguaje, que permite a sus partidarios reconstruir diversos fragmentos hasta lograr un todo coherente”²³, demuestran que no son solo “acerca” de la realidad, las prácticas o la normatividad, sino que son “co-constructivos” de la realidad, las prácticas y las normatividades. Así, es factible enunciar que los factores formales e informales cobran una similar relevancia en el diseño y modificaciones de las instituciones. Dryzek lo ejemplifica de la siguiente manera:

Lo mejor es considerar al discurso como la programación, o software institucional. La infraestructura institucional, o hardware adopta la forma de normas, derechos, reglas procesales, costumbres y principios. Dado que esta infraestructura generalmente existe en un nivel consciente, no resulta que los analistas y diseñadores institucionales hayan concentrado su atención en esta área.²⁴

En ese sentido, es mucho más sencillo (mas no simplista) descubrir y explicar las características formales de las instituciones, que aquellas que conforman la parte subjetiva de las mismas, a saber, las motivaciones, discusiones y acuerdos de quienes diseñan o modifican el andamiaje institucional, lo cual es relativamente más complejo (Ver Figura 3).

Figura 3: Coexistencia de aspectos formales e informales en las instituciones.



Fuente: Elaboración propia.

23 Ídem.

24 Ibidem. P.136

Con base en lo anterior, Dryzek propone las condiciones necesarias de los factores formales e informales del diseño institucional, pues a medida que los primeros no logren reconocer e incluir la multiplicidad de discursos que circunscriben el complejo engranaje institucional, las decisiones institucionales tenderán a menor legitimidad horizontal. Así, resulta relevante distinguir la importancia de los aspectos informales de la construcción de las instituciones (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Factores formales e informales.

| | |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aspectos formales | <ul style="list-style-type: none">· Único paradigma fijo de reglas.· Las interacciones entre actores se rigen por reglas explícitas.· Metodología deductiva: las conclusiones emanan de la aplicación de la normatividad |
| Aspectos informales | <ul style="list-style-type: none">· Admite múltiples dimensiones de la subjetividad humana.· Tolera la ambigüedad en las interacciones actores-normas.· Mayor elasticidad en la metodología. |

Fuente: Elaboración propia con base en Dryzek²⁵

Por lo anterior, es vital tomar en cuenta que todos los discursos subjetivos emanados de los actores relevantes en torno al diseño institucional tienen un sesgo directamente relacionado con las capacidades que tienen los actores, sus competencias, su preparación, etcétera, y al mismo tiempo por los niveles de distorsión en la información y la interpretación que dota los juicios de los receptores.²⁶ Bajo esa tónica es ahí donde subyace la veta de análisis respecto a la parte informal de los diferentes discursos que impregnan a las instituciones para su constante construcción y reconstrucción, y sobre todo como un diálogo que nutre el debate democrático de la conformación institucional.

25 Ibidem. p. 138.

26 Hay tres sujetos que coexisten dentro de todo discurso y que forman parte del mismo: El enunciator, cuya función es exponer el discurso; el receptor final, a quien va dirigido el mensaje del discurso, y el público receptor, siendo todo espectador que percibe el discurso y que tiene la capacidad de ser susceptible por su mensaje. El discurso constituye una percepción social del mundo, incluyendo las posiciones ideológicas del receptor como del enunciator. Esto produce necesariamente una realidad social. Para ahondar las características del discurso político consultar la obra de Gilberto Giménez citada en la bibliografía.

Es en este momento de la discusión en donde es posible añadir otro factor que complejiza aún más la concepción de las instituciones: el acuerdo político. Lo que la teoría caracteriza como conformación de coaliciones o sorteo de contratos en la política real, que se traduce en reuniones, pactos o chantajes que pueden ser públicos o no, para definir el rumbo de las decisiones. Shepsle afirma que “los agentes que toman parte de un acuerdo potencial llegan a la situación de concretarlo con una carga de atributos, oportunidades, creencias y preferencias.”²⁷ Para darle sustento a lo anterior, hay que especificar, de manera sintética, las características del acuerdo político (Ver el cuadro 2).

De esta manera, Shepsle realiza la suma de las variables para construir el concepto de acuerdo: “un conjunto de normas y un orden de movimientos conforme a los cuales los aportes de los agentes se convierten en resultados.”²⁸ Entonces, a manera que se hacen evidentes los atributos y las preferencias en las diferentes oportunidades, es posible analizar mejor los diferentes modelos de juegos o interacciones, en la obtención de resultados en los diseños institucionales.

Cuadro 2 Características del acuerdo político en las instituciones

| | |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Atributos | · Recursos de índole con los que cuentan los agentes para afectar los resultados en la toma de decisiones (recursos materiales, comisiones, capacidad de negociación, etcétera). |
| Oportunidades | · Las ocasiones en las cuales los agentes pueden poner en juego sus atributos (reuniones, sesiones, comisiones, etcétera). |
| Preferencias | · Evaluaciones de los agentes con respecto a los resultados deseados y los resultados posibles. |

Fuente: Elaboración propia con base en Shepsle.

27 Keneth Shepsle, “Acuerdos políticos en los marcos institucionales” en Robert Goodin, Teoría del diseño institucional, Gedisa, España, 1996, p.284.

28 Ibidem. p.285.

Así, bajo un análisis de los términos que caracterizan a las instituciones y los atributos anteriormente explicados, Peters define a las instituciones como “un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores.”²⁸ En otras palabras, en democracia, las instituciones y la normatividad en torno a ellas, son la cristalización del consenso entre los actores de interés que las diseñan o las ponen en práctica. Ello implica necesariamente que al existir instituciones, los individuos (llámense organizaciones, partidos políticos, ciudadanos organizados, etc.) interactúan con las estructuras institucionales: se vuelven los jugadores inmersos en las reglas del juego.

De manera paralela, cuando Shepsle se pregunta “¿Qué son las instituciones?”²⁹, la primera distinción que hace es entenderlas como las reglas del juego para lograr equilibrio en las interacciones de una sociedad, subrayando en que son limitaciones humanamente concebidas para dar forma a dicha interacción, que pueden traducirse en restricciones formales e informales. Ejemplos de tipo de restricciones informales pueden ser las costumbres, códigos de conducta, tradiciones, etc., mientras que formales son las leyes, reglamentos, constituciones, etcétera.

Finalmente, es necesario señalar otra característica fundamental de las instituciones: el equilibrio, lo cual puede reflejarse o de manera exógena, como aquellas que busquen el equilibrio social, o de manera endógena como productor de un ambiente ideal para la vida social. Cuando un conjunto de instituciones se encuentran en equilibrio con su entorno (ya sea que se hubiese adaptado a un ambiente relativamente tranquilo o inmutable o se hubiese robustecido ante las perturbaciones experimentadas previamente), el comportamiento parece la respuesta lógica ante dicho equilibrio. La institución se ve como una forma de juego, y el comportamiento parece una respuesta a optimizar este entorno en busca de estabilidad.

28 Guy Peters, Op. cit. p.51.

29 Kenneth Shepsle, “Old questions and new answers about institutions: The Riker objection revisited”, Oxford handbook of political economy, Estados Unidos, 2005, pp.1-6.

1.1.2 Diseño Institucional: ¿teorías excluyentes o convergentes?

Ahora que ha sido posible clarificar el concepto de instituciones, el primer elemento a considerar es aquel que tiene que ver con el nacimiento de las mismas: bajo esta tónica es posible reflexionar la idea - casi obvia- que sostiene que las instituciones políticas no surgen de manera natural. Goodin parte de esta premisa para proponer tres maneras básicas en las que las instituciones pueden surgir y transformarse en los diferentes contextos y el tiempo:³⁰

1. **Por accidente:** esta idea sostiene que lo que sucede, simplemente sucede. Es decir, no hay mecanismos causales que impulsen cambios ni fuerzas naturales o sociales que los generen.
2. **Por evolución:** donde se concibe que existen mecanismos de selección, regularmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de las instituciones mejor adaptadas, o la desaparición de aquellas que no logran adaptarse al ambiente.
3. **Producto de la intervención intencionada:** donde agentes dotados de intención buscan objetivos particulares. Las transformaciones derivadas de dichas intervenciones pueden o no responder a los que inicialmente se proponía, en donde los cambios al plan inicial son producto de las negociaciones de los diferentes agentes en juego.

Partiendo de las anteriores premisas, Dieter Nohlen y Claudia Zilla caracterizan al diseño institucional como un “proceso científico de diseño y adaptación de las estructuras institucionales de los sistemas políticos”.³¹ Esta definición posee un carácter explicativo que trasciende el uso del lenguaje común, puesto que su connotación propone de fondo la convergencia entre el diseño y el desempeño, entre la teoría y la práctica, entre la ciencia política y la *realpolitik*.

30 Goodin, Robert, “Las instituciones y su diseño”, en Goodin, Robert (comp.), 1996, Teoría del diseño institucional, Editorial Gedisa, España

31 Dieter Nohlen y Claudia Zilla, “Institutional design” en Dieter Nohlen, Diccionario de Ciencia Política, Ed. Porrúa, México, 2006, p.731.

Dentro de la elección pública, idealmente se busca encontrar el equilibrio entre las propuestas de los agentes participantes para emanar acuerdos, instituciones, normatividades, etcétera, de carácter plural e inclusivo. Por ello, casi por antonomasia, las instituciones políticas abarcan toda la gama de posibilidades que puede contemplarse para su nacimiento, mantenimiento y continuidad. Esto conduce a reflexionar que todo dispositivo institucional, (como lo podría ser el sufragio extraterritorial en los sistemas electorales), es la implementación de un equilibrio inducido por la estructura institucional y el acuerdo entre los actores. Esta elección pública, afecta no solo la creación de normas y reglas sino también la formación de una burocracia estatal que asegure que los deseos de quienes pusieron en marcha el dispositivo sean efectivamente realizados, lo que supone, según Goodin, un “complejo cálculo sobre los costos comparativos de supervisión interna y externa.”³² Es decir, de manera interna lo concerniente a la vigilancia del cumplimiento del dispositivo por parte de la burocracia (de voto en el exterior en este caso); o externa, controlando la calidad de los bienes y servicios ofrecidos y entregados (en este caso, el respeto de la intención de voto).

De esta manera, para enfrentar democráticamente la operatividad de las instituciones, su continuidad y hasta su perpetuidad³³, se han formulado, específicamente desde principios del siglo XX, diversas teorías de diseño institucional, que responden a las necesidades para explicar e incidir en el nacimiento, consolidación, desempeño y modificación de las instituciones políticas.

32 Robert E. Goodin, Op. cit. pp.26-27.

33 Haciendo referencia a la idea de perpetuidad aceptada en un ambiente democrático, es decir, no entendida como un asunto público que estará vigente a pesar de las decisiones ciudadanas, y que pudiera atentar o no contra las garantías y los derechos sociales, como los fueron en su momento el autoritarismo o las dictaduras militares; sino perpetuidad entendida en el marco de la convención democrática, es decir, la decisión de aquello que debe ser decidido, que no puede dejar de decidirse, pero que al quedar en manos de una mayoría puede ser susceptible a una interpretación incorrecta. En ese sentido, lo que dota de validez a una institución ya no es solo el proceso legítimo de creación legal (por ejemplo, que pase por una cámara de origen a una de revisión, y de ahí al ejecutivo luego y se publique en el DOF, entonces es legítima), sino por sus características sustantivas de aquello que protegen y garantizan, en este caso, el ejercicio del voto.

1.1.1.1 Institucionalismos pioneros

Desde el momento en que las instituciones se convirtieron en un objeto de estudio sólido en reglas y valores capaces de estructurar el comportamiento de los individuos -como se apuntó en líneas anteriores- nació la inquietud científica para explicarlas y modificarlas. Los primeros intentos por llevar a cabo tan importante labor fueron aquellos que explicaran la naturaleza de aquellas instituciones que orientaran la inestabilidad del comportamiento individual hacia propósitos colectivos. Dichos estudios contenían objetivos normativos encausados a explicar la estructura funcional de las instituciones, teniendo en cuenta como condición necesaria, los objetivos del sistema político. Bajo esa premisa por ejemplo, en un régimen absolutista no sería viable proponer instituciones democráticas como hoy las conocemos. De esta manera, grosso modo, se apoyaba desde la ciencia que el gobierno en turno, sin importar su ideología (no solo de derecha e izquierda, sino democrática o no democrática) se ocuparía de la formación y aplicación de la ley a través de las instituciones públicas.

Lo anterior permite entre ver una dificultad inherente al modelo: las funciones de los servidores públicos estarían “claramente definidas por la legislación, y su trabajo consistiría principalmente en aplicar la ley a situaciones específicas.”³⁴ La dificultad radica en que esos estudios, en teoría, carecían de la herramienta crítica que permitiera la propuesta científica hacia el diseño institucional. En otras palabras, se explicaban las instituciones mediante un modelo, que si bien valioso por ser pionero, era fundamentalmente descriptivo (así se hace), y no prescriptivo (así se debería hacer).

Este “viejo institucionalismo” se valía de diferentes herramientas que en la actualidad son necesarias para el análisis institucional aunque en ningún caso son suficientes. Sin embargo, vale la pena mencionarlas:

- a) El legalismo: aquella perspectiva que afirmara el papel central de la ley en la actividad gubernamental. Bajo ese principio la ley constituye la estructura institucional pública.
- b) El estructuralismo: una perspectiva que sostenía que mediante el análisis fino de los aspectos estructurales de las instituciones, se podría inferir el comportamiento de todo el sistema político, y en

34 Profesor Visitante Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín-Colombia)

función de ello establecer leyes universales que demostraran el comportamiento institucional.

- c) El historicismo: encargado de examinar a las instituciones políticas como un estabón inserto en el desarrollo histórico de la situación cultural y socioeconómica. Entonces, para comprender a las instituciones actuales sería necesario conocer los antecedentes que habían producido ese diseño institucional.

Al afirmar dichos enfoques como “viejos institucionalismos”, no quiere decir para nada que deben ser desechados o que sus propuestas se encuentran caducas ante la realidad cambiante y compleja de nuestros días. Peters afirma que un “institucionalista debe preocuparse por la ley [la estructura y la historia de las instituciones políticas], pero eso es solo el comienzo [del análisis].”³⁵

1.1.1.2 Nuevos Institucionalismos: Normativo, Empírico, Elección Racional y Neoinstitucionalismo.

Antes de exponer de manera clara y precisa las características fundamentales de los diferentes enfoques que nutren al catalogado “nuevo institucionalismo”, merece la pena explicar cuál es el elemento clave que diferencia lo “nuevo” de lo “viejo”. En la tradición occidental, se ha reconocido un método pedagógico que consiste en distinguir la historia en un antes y un después. De esta forma, el elemento primordial que caracteriza al “nuevo” institucionalismo, es la aparición del individuo en la dinámica institucional. Como se analizó en líneas anteriores, antes de la consideración del individuo en el cambio institucional, los análisis y propuestas se centraban en la legalidad, la estructura o la historia, como fenómenos suficientes para explicar el diseño de las instituciones políticas. Así, fueron March y Olsen quienes sostuvieron por primera vez la importancia de los valores y conductas sobre las leyes y metodologías utilitarias.³⁶ La importancia

35 Ibidem. p.21. los corchetes son ideas propias.

36 James, March y Johan Olsen, “The new institutionalism: organizational factors in political life” en *American Political Science Review*, vol. 78, num.3, septiembre de 1984, p. 737

del trabajo de March y Olsen radica en el análisis del discurso, como elemento impregnado de valores, en el diseño institucional, con una perspectiva teórica que obligara a repensar la dirección que hasta ese momento tenía el análisis institucional.

1.1.2.1.1 Institucionalismo Normativo

Este tipo de institucionalismo sostiene que los actores relevantes reflejan los valores de las instituciones a las que están vinculados. Peters afirma que “no son individuos fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y colectividades.”³⁷ En otras palabras, una complejidad de interacciones individuales que significa la influencia individual de vínculos institucionales, que genera la formación de las preferencias. Bajo esta premisa las instituciones moldean las preferencias de sus integrantes.

Dicha reflexión surge del cuestionamiento siguiente, ¿De dónde salen las reglas y las normas que supuestamente moldean las instituciones y rigen el comportamiento dentro de ellas?³⁸ Para dar respuesta a esta interrogante, March y Olsen ponen sobre la mesa dos precondiciones al diseño institucional: una mínima socialización de los individuos que integran la institución, y el establecimiento de rutinas mediante las cuales se va optimizando la participación de los miembros de una institución.

Otro aspecto del proceso de institucionalización es la forma en la que los individuos interactúan para crear rutinas.³⁹ Es decir, cómo los actores negocian entre sí para determinar los mecanismos de desempeño institucional, y cómo puede éste mejorar a lo largo del tiempo. Bajo esa tónica, son las instituciones las que deben adaptarse a los cambios sociales que directamente las afectan, con la oportunidad de tener siempre un aprendizaje que conlleve al cambio de entorno.

Por otro lado, aunque regularmente se procura erigir instituciones robustas que puedan resistir los embates que las coyunturas suponen, es importante

37 Guy Peters, Op. Cit, p.46

38 Ibidem. p.54

39 Ibidem. p.56

concebir que el mundo social está sujeto a profundos cambios que obligan a reformular los criterios de selección y las recompensas que vienen de los diseños institucionales y las intenciones de quienes los diseñan. Lo que lleva a otro nivel de análisis, la intencionalidad: el diseño institucional implica un patrón de intencionalidad, sea para crear una nueva institución o para mejorar el legado institucional vigente, por lo que el diseño de instituciones se encuentra influenciado por el conjunto de prácticas del pasado que influyen en las restricciones y particularidades del presente. Entonces, el diseño institucional consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto que sirve de base para la acción pública, diseñando políticas, mecanismos y hasta sistemas completos.

Esta perspectiva evidencia que más que responder acerca del nacimiento de las instituciones, sirve como apoyo para el análisis del cambio institucional, pues considera tanto los valores de los actores que se encuentran inmersos en el andamiaje institucional como de los factores sociales que generan problemas a resolver, así como las posibilidades de acción de los integrantes de la institución. El enfoque normativo posee una cualidad explicativa una vez erigidas las instituciones, y su fortaleza radica en analizar el cambio institucional.

1.1.2.1.2 Institucionalismo Empírico

Este tipo de institucionalismo resulta la piedra angular para comprobar hipótesis y conceptos de manera empírica. Es decir, la verificación de los postulados y conceptos que dan función a las diferentes instituciones existentes. Lo anterior, presupone la existencia de estudios comparativos, que si bien deben ser correctamente definidos en su metodología, permiten someter a prueba la teoría en los diferentes casos.

La evidencia empírica, a pesar de los distintos problemas metodológicos que se encuentran inherentes a todo análisis comparado, permite analizar los efectos significativos evidentes en las instituciones políticas. Si los resultados esperados no se manifiestan, entonces se necesitan modificaciones institucionales, que pueden ser tenues o radicales.

Sin embargo, los resultados no son lo único empíricamente comprobable en los diferentes marcos institucionales, pues se encuentran también otras variables relevantes a analizar: los intereses políticos, las negociaciones, los acuerdos, las decisiones individuales o colectivas de actores políticos, y en general todo aquello directamente vinculado con el diseño y desempeño institucional.

Aunque existen diversas aplicaciones del análisis empírico institucional como pueden ser el análisis de las formas de gobierno, las posibilidades de un gobierno dividido, las variaciones en las instituciones legislativas, etcétera, lo principal es la puesta en práctica de ciertas políticas específicas por parte de las instituciones. Es decir, la forma en que se ejecutan los acuerdos y políticas públicas específicas, poniendo énfasis en los fracasos de ejecución y oportunidades de éxito. Pero no solo en un análisis de la implementación de las políticas públicas, sino de la estructura institucional que da forma a las decisiones de implementar dichas dinámicas. Como afirmarían Peters:

La implementación tiene lugar a través de una compleja disposición estructural de intereses y de organizaciones que, casi por definición, adaptarán el significado de cada ley para que se ajuste a sus propias ideas y a sus propios intereses políticos. De esta manera, las políticas deben ser diseñadas para ser lo suficientemente fuertes como para soportar este grado de modificación y aun así realizar sus objetivos.⁴⁰

Como es posible advertir, el institucionalismo empírico puede ser el menos preciso en términos explicativos, debido a que, al admitir diversos enfoques, genera problemas metodológicos que pueden cuestionar toda una investigación, sin embargo, en un análisis institucional, la mejor forma para conocer las interacciones entre desempeño y comportamiento institucionales, es mediante la reflexión del análisis de los resultados en los que se puede cimentar propuestas viables en los diferentes contextos institucionales.

40 *Ibidem* p. 133.

1.1.2.1.3 Teoría de la Elección Racional en las Instituciones

Como es sabido, la teoría de la elección racional establece su análisis en la suma de las decisiones individuales que tienen como objetivo maximizar la utilidad del conjunto. En este sentido la utilidad se define como la eficacia y eficiencia en la respuesta que tienen las instituciones ante la complejidad de demandas sociales.

También la llamada elección pública institucional, la racionalidad en las instituciones tiene que ver con el conjunto de reglas e incentivos que establecen las normas en un espacio político determinado, en el cual interactúan actores interdependientes que buscan la maximización del beneficio personal. Dichas reglas juegan un papel primordial, puesto que condicionan a todos los actores a competir en la búsqueda de su propio beneficio, lo que eventualmente provoca la necesidad de alianzas o rupturas entre algunos competidores.

Entonces, es evidente que una de las características de las instituciones, es la de limitar la conducta individual de tal suerte que sea difícil manipular las estructuras políticas de manera unilateral.

Dentro de este enfoque las instituciones generan incentivos (positivos) y reglamentaciones (regulativas) para los individuos, lo que conlleva necesariamente al desempeño institucional.⁴¹ Esto genera al menos dos escenarios a analizar:

1. Aquel en donde los actores parten de supuestos comunes, y con base en las reglas e incentivos se generan decisiones (concibiendo a las instituciones como reglas del juego).
2. Aquel en donde los actores parten de un conjunto de problemas comunes, intentando restringir la variabilidad de problemas y satisfacerlos en la búsqueda de bienestar social (concibiendo las reglas para la toma de decisiones).

41 Ibidem. p.75.

Como puede percibirse, el institucionalismo de elección racional, posee diversos elementos que sirven para el análisis, ya sea para el nacimiento de una institución como para el desempeño de la misma. Sin embargo, el punto central del análisis es el rol que juega el individuo dentro de las instituciones. Peters propone a esto, que todos los actores relevantes dentro de una institución, participen como agentes que deben satisfacer las órdenes del jefe. Lo anterior, implementando estrategias internas de reglas e incentivos para que los agentes tengan una mayor motivación de acatar los ordenamientos jerárquicos.⁴²

Bajo esa premisa, la conducta individual y la maximización del beneficio individual, no solo es para los actores que encabezan a las instituciones, sino para todos y cada uno de los miembros de la burocracia que forman parte del engranaje institucional. Entonces, la teoría de la elección racional aplicada al institucionalismo sostiene que todo diseño, desempeño y cambio institucional son definidos por las acciones individuales que de manera racional los integrantes de las instituciones provocan.

1.1.2.1.4 Neoinstitucionalismo

Bajo el nombre de neoinstitucionalismo, el análisis institucional ha contribuido en el estudio de la creación, modificación y cambios de las instituciones, considerando que no todas las diferentes variables a observar, podrán ser controladas a cabalidad, pero al dimensionarlas como parte de un contexto institucional, resulta posible construir una evaluación.

No cabe la menor duda que por la naturaleza de las instituciones, están expuestas a condiciones de inmovilidad o cambio, respecto a lo que el contexto exige. Una vez que un arreglo institucional logra su consolidación se espera que persista a pesar de perturbaciones externas, o cambie al no encontrar un eficiente desempeño. El cambio drástico es percibido anómalo y los resultados de las irrupciones exógenas rompen la continuidad institucional y el patrón de “punto de equilibrio”.

42 Ibidem.

Para analizar el diseño institucional, la teoría que predominó durante mucho tiempo fue la de la elección racional, sin embargo, dicha teoría -como se explicó en el apartado anterior- ha concebido a las instituciones como entes emanadas de la racionalidad pura y sistemáticamente funcionales, a lo que diversos autores han colocado diferentes limitaciones de la elección racional, que ayudan a entender el diseño institucional.

De esta forma, Weyland afirma que el institucionalismo analizado por la teoría del Rational Choice rinde predicciones estáticas y lineales, afirmando que dicha teoría concibe equilibrios institucionales de los cuales ningún actor tiene un estímulo relevante a discrepar del modelo institucional. Por ello, y en ausencia de cambios exógenos en los parámetros, postula la llamada persistencia institucional.⁴³

Respecto a la demanda de cambio institucional, Weyland afirma que la ciencia política solía tener un marco destacado que pretendía explicar drásticamente, la trayectoria, las inflexiones de cambio, etcétera, es decir, el funcionalismo. Este enfoque conceptualiza a las organizaciones políticas como sistemas interdependientes: que cada parte contribuye al mantenimiento y al buen funcionamiento del conjunto. Si el estrés o la tensión dificultan esta cooperación intersistémica y produce peores problemas, entonces el sistema tarde o temprano se ajustará para volver a equilibrarse y asegurar su buen funcionamiento continuo. En otras palabras, el deterioro impulsa los esfuerzos para mejorar, es decir, las reformas destinadas a transformar un sistema alrededor y cambiar su trayectoria de desarrollo. Lo antepuesto es central para ofrecer una explicación sólida a partir del análisis de los cambios cualitativos.

Lo anterior no es para nada una insinuación optimista de que una crisis dispara automáticamente una reforma. Aunque los defensores de la elección racional, en particular, atacaron al funcionalismo con su demanda insistente del microfundamento, se ha trascendido el debate que involucra al análisis cualitativo. Así, desde un punto metodológico individualista, invocando “el sistema” como un actor que produce el cambio, resulta ilógico y sin sentido; solo los individuos son actores políticos y los individuos no necesariamente se preo-

43 Kurt Weyland, “Toward a new theory of institutional change”, en *World politics*, Vol. 60, No. 2, Cambridge University Press, Reino Unido p. 282.

cupan por las necesidades de supervivencia del sistema. Por lo tanto, no es casual que una gran cantidad de los politólogos hayan descartado al funcionalismo. Sin embargo, los resultados cognitivos y psicológicos ofrecen nuevos argumentos de crisis que pueden explicar el cambio discontinuo y sus recuperaciones, evitando las debilidades teóricas y moderar las pretensiones extravagantes y poco convincente del funcionalismo.⁴⁴

Por ello, la base del neoinstitucionalismo es la racionalidad limitada que, subyace a nivel individual para la predicción de que el deterioro constante con el tiempo provoca esfuerzos de reforma y mejora: en concreto, se ha comprobado sistemáticamente que ante las perspectivas de pérdidas, la gente tiende a tomar medidas audaces, radicales y arriesgadas. Por lo tanto, al riesgo en el dominio de las pérdidas se pueden explicar los esfuerzos drásticos de rescate con los que los actores políticos tratarán de frenar la decadencia política y restaurar el funcionamiento institucional básico. De este modo se recupera una de las ideas centrales del funcionalismo, es decir, que un incremento de la crisis puede provocar un esfuerzo de reforma.⁴⁵

En muchas partes del mundo, el alejamiento de la ciencia política con el estudio de las instituciones trajo como consecuencia que los abogados fueran los principales actores en la ingeniería constitucional. John Elster afirma su interés en promover la justicia en lugar de especular cómo resolver los problemas de manera eficiente. Es decir, no es suficiente buscar las “buenas instituciones”, sino orientar y educar a los ciudadanos para participar en su fortalecimiento desde la sociedad civil. Sin embargo, la presencia de educación civil sin un correcto diseño institucional puede desembocar en claros abusos de poder, por lo que ambas categorías son necesarias para el desarrollo de la sociedad, y en la medida que estas se adapten de mejor forma al sistema, mayor será el desarrollo cívico de la sociedad. Por ejemplo, en los regímenes democráticos más sólidamente establecidos, las instituciones son utilizadas por los ciudadanos de forma rutinaria, sin cuestionarlas, y viceversa, sin perder su legitimidad.⁴⁶

44 *Ibíd.*, p. 301.

45 En las olas del cambio institucional, los experimentos psicológicos y estudios de campo demuestran que quienes toman las decisiones proceden con racionalidad limitada, teniendo claras las limitaciones cognitivas y materiales (tiempo, recursos, inteligencia). Así, de forma proactiva no buscan la máxima información ni la correcta interpretación, sino evaluar en forma sistemática y equilibrada. Entre las alternativas de acción que tienen a su elección, ellos eligen aquella que promete el máximo beneficio. Según el concepto de racionalidad limitada los individuos buscan solamente una solución satisfactoria en lugar de la óptima. En dicha teoría se destacan las restricciones a las cuales está sometida la acción racional en la realidad (déficit de información, limitaciones perceptivas, limitaciones de capacidad y en general cualquier tipo de desviación) de la conducta racional cuando existe inseguridad, lo que impide una optimización en el sentido de la racionalidad “completa”.

46 John Elster, *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Gedisa, España, p.147.

¿Cómo se eligen las instituciones? En primer lugar, la elección de las instituciones no es como tal una decisión democrática ni mucho menos popular o directa, sino que son estructuras que evolucionan y se afianzan a la lógica social. Lo que sí es un hecho es que el establecimiento de instituciones políticas debe basarse de algún modo a lo que John Rawls categoriza como “máxima justicia”, de donde se desprende la idea de que las instituciones deben estructurarse con el fin de maximizar el bienestar de los menos favorecidos.

La incertidumbre juega un papel central en relación a la creación de instituciones, por ejemplo, el cambio de un modelo institucional puede en principio, producir una suma de ganancias que superen todas las pérdidas, y tal vez incluso más ganadores que perdedores.

Otra fuente de incertidumbre es la que deriva preferencias. Hoy un legislador podría ser capaz de seleccionar el diseño institucional que corresponde a sus preferencias transitorias, sin embargo, esta se deriva de formas inciertas respecto a periodos futuros. Por ello, la evaluación actual de cualquier arreglo institucional debe ser determinada no solo por las ganancias de hoy, sino también por su valor actual en un horizonte temporal relevante para descontar el riesgo y el tiempo. Por ello es de suma importancia que las instituciones transiten por “la prueba de tiempo”. En otras palabras, entre más nueva sea una institución respecto a tiempo y espacio, mayor debe ser su legitimidad social para mantenerse con vida.

¿Cómo se mantienen o no las instituciones? Las instituciones surgen en condiciones de incertidumbre en el ambiente. Con el tiempo, el ambiente genera eventos, algunos anticipados y otros imprevistos, así como también genera cambios en las preferencias. Las instituciones se robustecen en tanto se mantenga el comportamiento de equilibrio, aunque el contexto cambie. Si hubiese cambios en el entorno, esto se desviaría hacia un nuevo equilibrio. Este nuevo equilibrio, dado el cambio ambiental, puede resultar satisfactorio para los implicados en el sentido de que ningún individuo o grupos con poder de cambiar la institución tengan algún incentivo para hacerlo. Además, algunas instituciones cuentan con mecanismos de adaptación y reforma que les permite adaptarse al cambio en el ambiente.

1.2 Gobernanza Electoral

1.2.1 ¿Qué es la gobernanza?

Ahora que han quedado explicadas las principales teorías y conceptos en torno a las instituciones que serán utilizadas en la presente investigación, es momento de analizar la pertinencia del concepto gobernanza. Al igual que términos como instituciones o democracia, el concepto gobernanza es uno de los que más cruelmente se ha abusado para explicar fenómenos específicos insertos en la compleja realidad social, pero que para el análisis politológico pudiesen llegar a ser hasta diametralmente opuestos.⁴⁷ La flexibilidad conceptual de la noción de gobernanza, invita a la reflexión para darle precisión en los significantes que denota.

El término gobernanza, en cualquiera de sus denotados, se encuentra ligado a la corriente de la Nueva Gestión Pública, la cual ha desarrollado la idea de la necesidad de un modelo horizontal del gobierno. Mario Bassols enfatiza en la adopción del concepto gobernanza:

Para denotar la intervención de nuevos agentes y actores sociales en los procesos de gobierno, al cual se debe sumar los esfuerzos de una colectividad de individuos diversos, con los cuales debe acordar de forma coordinada, acciones de incidencia gubernamental. La gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación.⁴⁸

A lo anterior, Pérez Torres afirma que la gobernanza es una noción que explica escenarios donde las decisiones públicas no son una actuación unidireccional y aislada del gobierno, sino que son resultado de la interacción y participación de una red de actores interdependientes, no necesariamente miembros del gobierno.⁴⁹

47 Por ejemplo, en la obra de Francisco Porras *Gobernanza. Propuestas, límites y expectativas* (Instituto Mora), afirma que existen más de 61 definiciones de gobernanza (sin mencionar la electoral).

48 Mario Bassols, "Gobernanza: una mirada desde el poder" en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (Coords.), *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas*, Anthropos / UAM Iztapalapa, España, 2011, p. 9.

49 Daniel Pérez Torres, *Las zonas metropolitanas de México. Estructura urbana, gobierno y gobernanza*, UAM-PUEM, México, 2013, p.105.

El primer problema es que existen varias versiones del término gobernanza, que van desde el campo del desarrollo económico,⁵⁰ las relaciones internacionales,⁵¹ las corporaciones,⁵² la nueva administración pública⁵³ y hasta prácticas de redes asociativas autoorganizadas.⁵⁴

Esta última categoría, de acuerdo al trabajo de Rhodes, tiene ciertas características que modifican sustancialmente el paradigma de la gobernanza:

- a) Al ser la Gobernanza más amplia que el gobierno, se contemplan actores distintos a las instituciones del Estado.
- b) Modifica los límites del Estado, es decir, las “fronteras” entre los sectores público, privado y de ONG’s, por lo que la interacción es mucho más fluida.
- c) Debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos, se construyen interacciones en redes autónomas al Estado, que pueden ser formales o no formales.
- d) Dichas interacciones pueden ser analizadas con teoría de juegos, ya que son fundadas en la confianza y reguladas por reglas institucionalizadas.⁵⁵

Aunado a lo anterior, diferentes autores la han caracterizado de diferentes maneras: Kooiman la conceptualiza como “el orden sociopolítico que se genera por una mayor interdependencia entre los actores gubernamentales.”⁵⁶ Strange, alude a la gobernanza como el conjunto de estrategias que resultan del retiro del Estado

50 Donde el Estado restringe su acción en actividades fundamentales como las telecomunicaciones, con el objetivo de que los mercados funcionen.

51 Para enfrentar problemas que no pueden ser controlados por los Estados-nación de manera autónoma, como el calentamiento global, por ejemplo.

52 Al aumento de participación de trabajadores y accionistas en la toma de decisiones dentro de las empresas.

53 Implementando un estilo gerencial en la administración pública que implica niveles de calidad en el funcionamiento. Con criterios como eficiencia, finanzas responsables y transparencia, pero también con elementos emulados de la gestión privada, como lo son la reducción de la burocracia, privatización de empresas públicas, disciplina presupuestal, etcétera.

54 Interdependencia entre instituciones, asumiendo que gobernanza es más que gobierno.

55 Rod Rhodes, “Governance and public administration”, en Jon Pierre, *Debating governance. Authority, steering and democracy*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2000, p.61.

56 Jan Kooiman, “Governance and Governability”, en Stephen Osborne, *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, Reino Unido, 2010, p.76.

de ciertos sectores de política pública; y Pierre y Peters la caracterizan como el proceso de adaptación del gobierno a condiciones de mayor complejidad sociopolítica.⁵⁷

De esta forma, gobernanza (*governance*) se distingue del concepto de gobierno (*government*) al contemplar todas aquellas interacciones no solo en lo que al Estado y la política se refieren, sino en todas aquellas en donde la sociedad, participa en la formación de reglas y normatividades para todo tipo de transacción social. Las principales diferencias entre ambos conceptos pueden resumirse en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Diferencias entre gobierno y gobernanza.

| Gobierno | Gobernanza |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Dimensión formal de la política, definida por la Constitución, el derecho y la ley. | 1. Se incluyen las reglamentaciones no formales en las negociaciones institucionales. |
| 2. Conformado por las instituciones de gobierno. | 2. Existen formas no institucionalizadas de gobernar, las cuales son acordadas por los actores, quienes las consideran acordes a sus intereses. |
| 3. Las instituciones están investidas con el monopolio del poder del Estado con el fin de imponer decisiones políticas tomadas conforme a derecho | 3. Dimensión normativa que depende de la idea de orden que los actores han acordado |
| 4. Decisiones jerárquicas tomadas desde la cúpula institucional. | 4. Decisiones horizontales, inclusivas y plurales. |

Fuente: Elaboración propia con base en Rainer Olaf-Schultze.⁵⁸

57 Francisco Porras, ¿Sistema continuum, modo o marco general? La anglo-gobernanza en México, en Mario Bassols y Cristóbal Mendoza (Coords.), *Gobernanza: teorías y prácticas colectivas*, Antrhopos/UAM Izta-palapa. España, 2011, p. 67.

58 Rainer Olaf Schultze, "Governance" en Dieter Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, Porrúa/El Colegio de Veracruz, México, 2006, p.663.

Lo anterior pone en evidencia la progresiva incapacidad de los gobiernos para controlar y dirigir el desarrollo económico, cultural y social en su totalidad, por lo que se demuestra la necesidad de reformular el modelo organizacional en el cual todas las instituciones se encuentran controladas jerárquicamente desde el Estado. Por ello, la tendencia en el diseño institucional de Estados democráticos es la fundación de instituciones autónomas que rindan cuentas a su ciudadanía sin encontrarse supeditadas a las decisiones del poder político gubernamental. En ese aspecto, gobernanza no quiere decir que el Estado pierda facultades ni que se someta a las decisiones de privados en los asuntos medulares del país (como las elecciones, el acceso a la información, las devaluaciones, etcétera), sino que es la forma en la que el Estado se adapta institucionalmente a los retos implícitos al contexto. Pérez Torres lo expone de la siguiente forma:

La atención teórica y política se desplaza del tema de las capacidades gubernativas, es decir, la cuestión de la gobernabilidad, hacia las formas en que los gobiernos pueden lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se complementen y tengan contrapesos. Se trata de fomentar una interacción no libre de conflictos ni unidimensional, por medio de la cual, dichos actores identifiquen los problemas de su convivencia, definan rumbos y se organicen con el fin de cumplir objetivos generales que aseguren futuro y beneficio a la sociedad.⁵⁹

En México, ha sido un fenómeno significativamente estudiado por Luis F. Aguilar en múltiples ocasiones, resaltando la importancia de la Nueva Gestión Pública y Estratégica como mecanismos necesarios para la realización de una gestión de calidad en los organismos de gobierno. Bajo una idea gerencialista de la administración pública, ha puesto bajo una mira crítica la necesidad de modificar transversalmente el viejo arquetipo de la organización de burocrática del Estado, partiendo de la idea de que en las actuales condiciones institucionales no es posible gobernar de manera unidireccional, sino que es necesario hacerlo de manera asociativa u horizontal. Aunque el autor afirma que dicha asociación puede ser entre públicos y privados, es posible realizar un balance en donde los organismos públicos sean preponderantes y el ejercicio se realice conforme a derecho.

59 Daniel Pérez Torres, Op. Cit., p. 158.

Aunque la obra de Aguilar es amplia y extensa, para los términos y objetivos del presente trabajo, es suficiente mencionar que este nuevo estilo de gobernar trasciende la idea reduccionista de una sola acción de gobierno que defina autónomamente los objetivos y metas en temas específicos, bajo el supuesto de que la sociedad se encuentra “subordinada y dependiente del gobierno para realizar sus proyectos de vida.”⁶⁰ Es decir, que la función gubernamental puede cumplir un carácter directivo, porque ante la insuficiencia de recursos y capacidades, es necesario incentivar la participación de diferentes entes sociales que enriquezcan la toma de decisiones. Así, gobernanza es un proceso de gobierno o de dirección de la sociedad, en el cual esta se dirige, gobierna y gestiona mediante la capacidad de lograr objetivos públicos compartidos, mejorando así en términos de eficacia y eficiencia de los aparatos administrativos de las instituciones de gobierno.

En ese aspecto, el autor propone diferentes niveles y dimensiones de la gobernanza: el primer nivel es aquel caracterizado como gobernanza pública mediante el cual define el proceso en que el gobierno dirige y gobierna a la sociedad, siendo sus dimensiones:

- a) El tamaño y la estructura del sistema administrativo público y de las entidades particulares que lo integran.
- b) Las normas que regulan el proceso de decisión de los altos dirigentes y mediante el cual dirigen sus organizaciones administrativas.

El segundo nivel es aquel llamado gobernanza del sector público (o de la administración pública), el cual define la capacidad del gobierno de dirigir al sector público de acuerdo a diversas modalidades constitutivas, como la centralización, descentralización, desconcentración, instituciones paraestatales, etcétera, considerando:

- a) Los alcances y limitaciones en las atribuciones y facultades ejecutivas institucionales.

60 Luis F. Aguilar, “la eficacia gubernamental: pasado y futuro”, en José María Ramos García y Tonatiuh Guillén López (coords.), *Gobernanza por resultados en México. Eficacia directiva 2006 - 2012*, COLEF, México, 2012, p.29.

- b) El conocimiento de la estructura del sistema administrativo, con especial consideración de la modalidad constitutiva de la institución.
- c) El conocimiento pleno del proceso de dirección del sistema administrativo: el proceso de toma de decisiones, las normas que regulan a los procesos, procesos de dirección, la exclusividad o inclusividad en la toma de decisiones, las relaciones intergubernamentales o la operatividad de las decisiones.

El tercer nivel es el denominado gobernanza corporativa pública en donde se refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige a las corporaciones y organizaciones específicas de proveer bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Pero al tener como fin la producción y distribución de bienes y servicios, para ser eficaces, deben operar según la lógica de los mercados, es decir del gobierno corporativo, cuyas características indisolubles son:

- a) Un proceso de decisiones directivas en tanto la dirección, financiamiento, coordinación, control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas, etcétera.
- b) Un proceso estructurado por normas y por instancias de validación y control de la calidad de la decisión.⁶¹

Bajo estas premisas, Luis F. Aguilar propone un modelo multinivel de implementación de gobernanza institucional, delineando finamente las características necesarias de las instituciones bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública. Es en ese aspecto que la gobernanza es una forma innovadora de incluir más actores en las decisiones gubernamentales, sobre todo en el entendido que solo la mirada institucional no es suficiente para atender las demandas y enfrentar los retos sociales, culturales y económicos, cada vez más complejos. Todo lo anterior, sin restarle relevancia a las instituciones gubernamentales que cumplen sus distintas funciones, al validar legítimamente los acuerdos tomados

61 Luis F. Aguilar, "Las dimensiones y los niveles de la gobernanza" en Cuadernos de gobierno y administración pública, Vol. I, Núm. 1, México, 2014, pp. 11 - 36.

mediante gobernanza, o no hacerlo. Dicha inclusión es basada en el diálogo, la negociación y la institucionalización de metas específicas a perseguir. Bajo esta premisa, Bassols menciona que el enfoque de la gobernanza “es lograr la integración social en campos de conocimiento y acción específicos”.⁶² De esta manera, la legitimidad de la institución también se ve trastocada, pues con la integración plural de la misma con actores diferentes a los agremiados directos al sector gubernamental, como lo son agentes privados, públicos no gubernamentales o miembros de la sociedad civil, se ve robustecida gracias a la pluralidad de enfoques prevalecientes en la toma de decisiones institucionales.

Entonces, la gobernanza es un elemento cardinal para analizar y comprender los diferentes procesos políticos internos al interior de las instituciones, que siendo conformadas únicamente por miembros del gobierno, iban perdiendo autonomía de gestión y en la toma de decisiones, lo que se veía reflejado en la conducción política. Es decir, al reflejarse la necesidad de la participación de actores sociales, ahí donde solo había actores políticos, y la posterior construcción de redes sociales y sistemas de negociación entre los miembros de dichas redes, se potenció el paradigma de la gobernanza.

1.2.2 Gobernanza electoral.

Norberto Bobbio afirmaba que los autores de la teoría de la gobernanza estudian los procesos nuevos de negociación que involucran a los interesados (*stakeholder*) en la toma de decisiones. En nombre de los principios de inclusión, transparencia, proximidad y lucha en contra de la corrupción, se considera que las decisiones públicas deban ser negociadas entre la mayor parte de los diferentes actores, sean individuos o grupos, sin reconocer un rol preeminente a los organismos públicos, frecuentemente relegados al papel de árbitros o mediadores.⁶³

62 Mario Bassols, Op. Cit. p 16.

63 Massimo, Cuono “La representación democrática bajo la prueba de la gobernabilidad y la gobernanza”, en Salazar, Luis (Coord.), ¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas, Fontamara, México, 2014, p.145.

Como se expuso anteriormente, lo relativo a la gobernabilidad, especialmente en el ámbito democrático se trata de la capacidad de gobernar, haciendo valer las decisiones socialmente obligatorias, cuyo fin último es la conquista de objetivos específicos, y con ello conservar la capacidad de acción del sistema político de manera endógena o exógena. Con base en lo anterior, Castillo Vaquera define a la gobernanza electoral como “la capacidad de los organismos de administración electoral para gestionar los conflictos por canales institucionales.”⁶⁴ En ese sentido, el concepto subraya la importancia del funcionamiento eficiente de las instituciones electorales, en las cuales, todas las fuerzas políticas interactúan, negocian y resuelven conflictos en torno al diseño institucional electoral.

De esta manera, la gobernanza electoral contempla tanto las leyes y reglamentos emanados de las constituciones, el desempeño de la administración electoral, y las características políticas que mantienen o modifican a la institución. Además, las reglas en los procedimientos de votación, las campañas electorales, el registro de los votantes, el escrutinio y cómputo de los votos, la emisión de resultados y las impugnaciones. Es decir, la gobernanza electoral incluye “todos los aspectos vinculados con la reglamentación, organización funcionamiento y control de las elecciones”⁶⁵

Siendo más específicos, la gobernanza electoral tiene dos niveles de influencia: hacia afuera, hacia el sistema político, y hacia adentro, en lo concerniente a la administración electoral. Entonces, comprende todo el conjunto de relaciones intergubernamentales que tiene la institución electoral con las otras partes que integran al sistema político en su conjunto, además de circundar al componente técnico inherente a las instituciones electorales.

Como es posible advertir, no son sistemas ajenos e independientes, sino sistemas interdependientes que se autorregulan en la medida en que la interacción es fluida. Por ejemplo, la administración electoral contribuye a la

64 Jorge Castillo Vaquera, *Gobernanza electoral y judicialización de la política. Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*, El Colegio Mexiquense, México, 2013, p.68.

65 *Ibidem*, p.69.

gobernanza electoral, que proporcionará los niveles de certeza, legalidad, imparcialidad e independencia en la celebración de procesos electorales que tienen como fin último distribuir el poder político a los actores en los puestos gubernamentales, mismos que tienen la posibilidad de modificar las reglas en la administración electoral. Todo lo anterior, como la vía pacífica e institucionalizada de solución de conflictos. Es en ese sentido que la gobernanza electoral puede ser reconocida como el mecanismo más importante que da funcionamiento a las instituciones electorales, frente al reto de la democratización de los procedimientos institucionales.

Resultaría válido afirmar que la función principal de la gobernanza electoral es garantizar la celebración de elecciones democráticas, dotadas de credibilidad y disminución de los niveles de incertidumbre, mediante lo cual sea posible que las diferentes fuerzas políticas reconozcan la victoria del partido ganador, emanado de las reglas que previamente fueron consensuadas por ellos mismos.

Así, existen diversas funciones exclusivas de la autoridad electoral que son permitidas gracias a la gobernanza electoral. Por ejemplo, institucionalmente y de manera teórica, el modelo de gobernanza electoral permite a los actores a cargo de la institución nombrar a los miembros de las diferentes direcciones y comités electorales, sin la intromisión de los miembros del gobierno o los partidos políticos, aumentando los niveles de credibilidad a medida que la imparcialidad evita la preferencia partidista. Es decir, a medida en que los partidos políticos o los organismos gubernamentales influyan en las decisiones de los órganos electorales, se vulneraría la integridad e independencia del órgano electoral, y por lo tanto el modelo de gobernanza electoral no habría sido funcional en términos de imparcialidad.

En el estudio de Pérez Duharte existe un enfoque significativo para el estudio de la gobernanza electoral, ya que analiza el impacto que tiene la administración electoral en las diferentes democracias latinoamericanas. Su hipótesis es concreta: a partir del debilitamiento y fin de los regímenes autoritarios en América Latina, ha resultado fundamental la actuación de los organismos de las distintas administraciones electorales. Si bien entiende por gobernanza electoral “todo aquello que está referido a la dimensión interna de la administración electoral y a las cuestiones administrativas y procedimental, es decir, al rendimiento electoral en términos de eficiencia, transparencia, independencia

y profesionalización de los organismos electorales en el marco de las elecciones”⁶⁶, lo relevante de su análisis es la atención que le da a este término como variable independiente, analizándola en dos dimensiones, la institucional y la gerencial. La primera, la mide a través de dos indicadores normativos, a saber, el reconocimiento constitucional de los órganos electorales y la normatividad institucional. A nivel gerencial utiliza cuatro indicadores: la independencia, la profesionalización, la educación para la democracia y la celeridad de los organismos electorales. Como variables dependientes construye tres índices para medir la fortaleza de la democracia procedimental: la resistencia (la capacidad de perdurar en el tiempo) medida por la realización de elecciones continuas y periódicas y por el reconocimiento internacional en defensa de la democracia. El segundo indicador es la legitimidad del sistema de administración electoral, medido a través de la aceptación social y organizativa; y el último indicador es el de la participación en el sistema democrático representativo, es decir, el porcentaje de electores que ejercieron su derecho al voto.

Lo relevante del estudio referenciado es la comprobación de la importancia que tienen el diseño institucional y las cuestiones procedimentales en el desarrollo de las democracias que incide directamente en la calidad de las elecciones.

Pérez Duharte enfatiza que hay que considerar que las normas democráticas en la práctica son imposibles de cumplir perfectamente en algún lugar, en otras palabras “el ámbito electoral tiene un costo y nunca es totalmente equitativo, las instituciones electorales suelen tener problemas tanto en la organización del proceso electoral como en su relación con el sistema de partidos... ya que siempre está sujeta a limitaciones sociales como políticas y constitucionales.”⁶⁷ Lo que quiere decir el autor es que en países con bajos niveles de educación y cultura democrática, la administración electoral tiende a encontrarse con dificultades de operación y errores técnicos capaces de ocasionar suspicacia política entre los actores que participan en el proceso electoral. Sin embargo, las elecciones no deben fracasar por la interpretación política causada en las irregularidades técnicas o a las fallas y errores en la administración. “No existe fraude, sino incapacidad e ineficiencia de las autoridades en temas puntuales.”⁶⁸ Eso evidencia la importancia que tiene la legitimidad de las instituciones electorales.

66 José Alfredo, Pérez Duharte, *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, IEEM, México, 2014, p.4.

67 *Ibidem.*, p.124

68 *Ibidem.*, p.125

Lo anterior nos lleva a otro concepto clave del análisis electoral, la integridad electoral, un concepto integrador que concentra las cuestiones relativas a la administración electoral, los procesos electorales y las elecciones, y que analiza desde fallas en la administración electoral como la falta de confianza ciudadana en las instituciones electorales, malas prácticas de competencia, brotes de violencia y hasta fraudes. Las propuestas de un sector académico son contundentes: para acabar con las malas prácticas electorales, además de reconocerlas en su justa dimensión, es necesario fortalecer las capacidades institucionales en general y en particular de los funcionarios que mejoren los mecanismos de resolución de conflictos, sea financiamiento, sea el padrón electoral, las campañas o los mecanismos de votación, etcétera.

Para Gabriela Tarouco, la gobernanza electoral “es el conjunto más amplio de actividades que crean y mantienen el amplio marco institucional, en el cual la votación y la competencia electoral tienen lugar.”⁶⁹ La autora divide la gobernanza electoral en seis dimensiones del diseño institucional: la centralización, burocratización, independencia, profesionalización, delegación y regulación. Estas características son las principales a analizar en los diferentes modelos de gobernanza electoral que permitirán tres consecuencias a la institución:

1. Generar confiabilidad y legitimidad al diseño institucional.
2. Construir canales formales para la solución de conflictos.
3. Creación de estabilidad de la competitividad política mediante la prevención del fraude y el nombramiento de ganadores y perdedores.

Autores como Hartling McCoy y Mustillo mencionan que la gobernanza electoral abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, así como todas las prácticas organizativas que determinan:

1. Las reglas básicas de los procedimientos a implementar en las elecciones.

69 Gabriela, Tarouco, “The role of political parties in electoral governance: delegation and the quality in Latin America” en *The legal regulation of political parties - promoting electoral integrity*, Sydney University, Australia, 2004, p. 3

2. La organización de campañas, registro de votantes y escrutinio de los votos.
3. La resolución de disputas y la certificación de los resultados.⁷⁰

Finalmente, la gobernanza electoral implica la formulación y elaboración de reglas básicas para la contienda electoral. Además las interacciones institucionales, normativas y legales durante el diseño institucional que regirá durante el periodo electoral. Por otro lado, la aplicación y diseño de reglas, la resolución de las controversias y las interacciones de los actores en todo momento del proceso electoral. La gobernanza electoral demuestra que las elecciones además de generar ganadores y perdedores generan niveles de credibilidad, legitimidad y confianza por medio del desempeño imparcial, legal, objetivo e independiente de las instituciones electorales. El cumplimiento de lo anterior es una condición sine qua non para dotar de calidad a las elecciones, y por tanto de integridad a los órganos electorales.

1.3 Calidad de las elecciones

La calidad de las elecciones en los procesos electorales trae consigo niveles de integridad deseables para cualquier institución. En ese sentido, al existir niveles en los que la desconfianza y la polarización tienden a ser más pronunciados, se ve cuestionada la calidad de dichos comicios. Sin embargo, la calidad de las elecciones no solo tiene que ver con la publicación de resultados oficiales pronto y expedito, ni con el cómputo del cien por ciento de las casillas, ni con la entrega oportuna de las constancias de mayoría, sino que tiene que ver con procesos institucionales mucho más complejos en donde se demuestre la correcta implementación de actividades administrativas y reglamentarias, el mantenimiento de relaciones imparciales con las fuerzas políticas y la eficiencia y justicia que evidencie equidad en la contienda. En otras palabras, que los niveles de autonomía e imparcialidad sean potencializados por el bien de la institución y que con esto se dote de certeza y confianza a todo el diseño institucional.

70 Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas M. Mustillo, 2009, "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea", en *América Latina hoy*, Vol. 51, Abril de 2009, España, pp. 15-40.

Pérez Duharte propone una forma adecuada para analizar la calidad de la democracia en un país mediante la implementación de instrumentos de evaluación normativos surgidos de la reflexión de la experiencia histórica y de su funcionamiento.⁷¹ Según el autor existen cuatro dimensiones que constituyen la base para analizar la calidad de las elecciones. La primera es la dimensión de las elecciones libres y justas, es decir, evaluar su extensión, inclusividad, la equidad real entre partidos, candidatos y electores, el acceso a medios de comunicación y financiamiento, la igualdad del valor del voto, etcétera.

La segunda dimensión es la apertura o no de la dirección institucional, su rendición de cuentas, evaluación de políticas públicas, centralización y la transparencia de la gestión. La tercera dimensión tiene que ver con la aceptación y respeto legal de los derechos civiles y políticos reconocidos, así como la posibilidad real de su ejercicio. La cuarta y última dimensión tiene que ver con los niveles culturales y democráticos de la estructura social, es decir, el desarrollo de una cultura cívica y participación ciudadana.⁷²

Estas cuatro dimensiones refieren los indicadores que determinan la credibilidad y confianza que las instituciones electorales poseen. Con base en la obtención de resultados evaluativos concretos se decantará la necesidad de mejorar la estructura institucional de la administración electoral mediante grandes reformas o pequeñas modificaciones.

Bajo esa tónica, Morlino ha caracterizado a la democracia de calidad como “un ordenamiento institucional estable que a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos.”⁷³ En ese aspecto, ha especificado el concepto de calidad en tres dimensiones: el procedimiento, es decir, el resultado de acuerdos políticos y sociales; el contenido, las características estructurales de la institución; y los resultados, traducidos en los grados de satisfacción. De esta manera, la calidad de los procedimientos es íntegra siempre que los ciudadanos ejerzan controles y evalúen si el ejercicio de sus libertades es un reflejo del respeto a las normas vigentes, si su aplicación es eficiente y si está vinculado con la toma de decisiones políticas, es decir, si “las decisiones se adecuan convenientemente a las demandas expresadas por la sociedad civil.”⁷⁴

71 Pérez Duharte, Op. Cit., p.103.

72 Ibidem. p. 104.

73 Leonardo Morlino, “Explicar la calidad democrática ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 27, Núm. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2007, p.5.

74 Ibidem p. 6

Así, Morlino propone diferentes dimensiones para la medición de la calidad de la democracia, mismas que pueden ser adaptadas a los organismos electorales:

1. Gobierno de la ley: la garantía de que las elecciones y todo el procedimiento electoral se cumpla legalmente.
2. Rendición de cuentas vertical: la difusión de temas electorales a ciudadanos y partidos políticos y candidatos independientes.
3. Rendición de cuentas horizontal: relativa a la inherente de la administración electoral en sus diferentes niveles.
4. Participación: el alcance, la modalidad, ciudadanos, tipo de sufragio y de registro, es decir, la garantía del derecho a participar en elecciones libres.
5. Competencia: la posibilidad de que todos los candidatos puedan ganar, es decir, la incertidumbre.
6. Satisfacción ciudadana: la respuesta de la ciudadanía respecto a los órganos electorales de manera administrativa y como jueces y garantes de los procesos electorales.⁷⁵

De esta manera, y como afirma Pérez Duharte, hemos trascendido la necesidad de crear organismos electorales especializados y autónomos, para darle paso a la relevancia que juega la administración electoral en términos de calidad, eficacia y eficiencia en sus diferentes grados de oportunidad. Es una nueva institucionalidad cimentada en un “andamiaje normativo, funcional y profesional sobre la base de las reglas del juego, mecanismos y procedimientos nuevos que requieren altos niveles de profesionalización, especialización y capacidad de implementación.”⁷⁶ De esta forma, la importancia de la integridad de la administración electoral es un elemento cuyo funcionamiento cobra la importancia de ser evaluado entendiéndolo como la aplicación de y para los mecanismos democráticos.

⁷⁵ Ibidem, pp.5 - 7.

⁷⁶ Pérez Duharte, Op cit. p.283.

Si bien la democracia electoral forma parte de los cimientos de la democracia en los diferentes Estados, la administración electoral es la base de ellos, la cual, a pesar de ser un diseño institucional bosquejado por actores políticos determinados con intereses específicos, es una condición relevante y necesaria para dar funcionamiento a la democracia en su conjunto. De ahí que resulte importante el correcto diseño institucional y la integridad de los organismos electorales, la cual se encuentra estrechamente vinculada a la calidad que tienen las elecciones y la credibilidad de las mismas. Por ello, la administración electoral no solo organiza las elecciones y los procesos electorales, sino todo aquello que afecte al sistema electoral en su conjunto

Ya que las elecciones son la fuente que legitima al sistema político en su conjunto mediante las libertades amparadas por la ley, dichas elecciones deben garantizar el sufragio libre y entre opciones reales, si alguno de estos requisitos se encuentra limitado, las elecciones no son plenamente competitivas; a lo anterior Flavia Freidenberg señala que las elecciones deben tener un grado de incertidumbre en los resultados (no saber quién va a ganar); que las elecciones se celebre periódicamente; y que existan oportunidades de ejercer un control ciudadano hacia los representantes.⁷⁷

Al hablar de la calidad de las elecciones es hacer referencia cuando, durante comicios libres y transparentes, la democracia presenta parámetros de estabilidad en el orden político, económico y social por parte de una ciudadanía con niveles crecientes de participación y respeto a la ley democrática. En ese aspecto la democracia debe gestionarse con el fin último de construir sustantivamente un espacio de deliberación que posibilite el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

Finalmente, Pérez Duharte hace un énfasis al afirmar que a pesar de las limitaciones y deficiencias para determinar la calidad del proceso electoral (no solo de los resultados electorales sino de todo el proceso), las elecciones cumplen de manera razonable con los criterios de limpieza, competitividad, libertad y justicia.⁷⁸ Dicho cumplimiento, a pesar de estar avalado por los resultados, por estudios de caso, encuestas y entrevistas, índices, observación electoral interna-

⁷⁷ Flavia, Freidenberg, "la calidad de las elecciones en América Latina" 2013, p. 2 en http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/77 [Consultada el 24 de junio de 2015].

⁷⁸ Pérez Duharte, Op. Cit., p. 183.

cional, y hasta la máxima publicidad de las actas de escrutinio y cómputo, la nueva calidad de las elecciones, deben estar basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, y caracterizada por una administración profesional e imparcial de todo el ciclo electoral, así lo afirma Flavia Freidenberg.⁷⁹

79 Flavia, Freidenberg, Op. Cit., p.4.

CAPÍTULO II

PANORAMA HISTÓRICO Y DISEÑO INSTITUCIONAL: CONSTRUCCIÓN DEL MANDATO DE LEY NACIONAL

Introducción

Como se señaló en el capítulo anterior, la gobernanza en una institución electoral es un ciclo complejo que no se limita a la generación y aplicación de reglas y disposiciones normativas, sino que además responde a una constante retroalimentación desde las diferentes perspectivas de los actores involucrados, con el objetivo de promover la adecuación y mejoramiento de los mecanismos administrativos en la construcción y cumplimiento de políticas específicas. Así, el cometido del presente capítulo es explicar la evolución del mecanismo de voto de los mexicanos en el exterior a partir del análisis institucional del proceso legislativo relativo a la generación de la norma. De esta manera, se realiza un desglose de los antecedentes empíricos legales de la formulación del voto extraterritorial en México, cimentándolo en la explicación de la legislación y las distintas normatividades que lo sustentan, y haciendo especial énfasis en las diferentes propuestas de los legisladores y grupos parlamentarios interesados en plasmar dicho mecanismo en la normatividad electoral mexicana.

De esta forma, el objetivo principal del presente capítulo es exponer de manera clara el trayecto legislativo de las diferentes iniciativas que evocan el derecho a votar desde el exterior en México, con la finalidad de distinguir las diversas posturas de los legisladores en torno al tema, y cómo ello decantó en la aprobación de las reformas electorales. Lo anterior bajo la premisa de explicar que detrás de toda ley, existe un mandato que proviene del Poder Legislativo, el cual emana de las negociaciones elaboradas por los distintos grupos parlamentarios, que nutren a través de la argumentación legislativa el producto final de la legislación, cifrando lo anterior como un antecedente necesario para analizar la naturaleza del proceso.

En otras palabras, el objetivo total es mostrar la construcción de las reformas, así como el sentido de la votación de los legisladores a través de las lógicas de los partidos desde las cuales definen el sentido de su voto: la construcción del mandato de ley, o dicho de otra manera, la lógica en la que el Estado mexicano negoció el derecho del voto de los mexicanos en el exterior en los distintos ordenamientos legales.

Así, el presente capítulo se divide en dos grandes apartados: el primero es una breve explicación de la situación migratoria actual de los mexicanos residentes en el extranjero, contrastando dicha cifra con el planteamiento constitucional vigente, para después destacar los antecedentes más relevantes que se suscitaron antes de la inclusión de este tema en la reforma electoral de 2005, haciendo énfasis especial en los argumentos vertidos en el debate legislativo, así como los resultados de la Comisión de Especialistas que evaluaría la posibilidad de implementar el mecanismo para la elección federal del año 2000, y la potencial respuesta emitida como contraargumento en la obra de Carpizo y Valadés intitulada “El voto de los mexicanos en el exterior”.

El segundo apartado tiene como propósito dilucidar de manera precisa los argumentos dados en el debate legislativo que se dio en torno a cada una de las reformas electorales que contemplan el voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior (2005, 2007, 2014), y la forma en que dichos argumentos se reflejaron o no en la votación final de los legisladores.

2.1 Antecedentes relevantes del voto de los mexicanos en el exterior

2.1.1 Dilemas actuales de la migración mexicana

Para determinar la relevancia que implica la expansión de los derechos político-electorales de los mexicanos residentes en el exterior, es necesario reparar en ciertas particularidades que posee la historia reciente de la migración en México. Sin ahondar en detalles que pudieran desorientar el tema principal de la investigación, hay que destacar que existen atributos migratorios específicos que imprimen de ciertos niveles de complejidad a la elaboración, formulación,

implementación y posterior evaluación de los mecanismos que garanticen el pleno ejercicio del voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior, sobre todo si los comparamos con otras experiencias democrático-migratorias internacionales en el espacio transnacional.⁸⁰

La primera característica notable a considerar es que, en la actualidad, México es el principal país expulsor de migrantes en el mundo occidental. Para 2015, existían aproximadamente 12.3 millones de personas nacidas en México residiendo temporal o permanentemente en el exterior, de las cuales el 98.1% tienen como destino Estados Unidos.⁸¹

De esta manera, resulta ineludible decantar un par de especificaciones al respecto: se hace referencia solo a aquellos mexicanos que cruzaron las fronteras de manera documentada o indocumentada, por lo que antes de continuar sería necesario evocar lo que dicta el artículo 30 constitucional en su inciso A, numeral II y III:

Artículo 30: La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización.⁸²

80 Hay países en los que la participación desde el exterior es bastante alta (como Perú o Italia), o sumamente baja (Argentina o Armenia). Hay otros en los que la modalidad es eminentemente presencial (Ecuador o Rusia); postal (Noruega o Alemania); o electrónico por internet (Suiza, Bután o Turquía). Otros que tienen modalidades diversas (Estados Unidos, Suecia, Bélgica o Hungría), y otros cuyas características migratorias han modificado la modalidad de votación extraterritorial (por ejemplo, Estonia, que canceló el voto electrónico por internet para elecciones extraterritoriales debido que su diáspora tiene la capacidad de votar de manera presencial por la cercanía del traslado) (Idea Internacional).

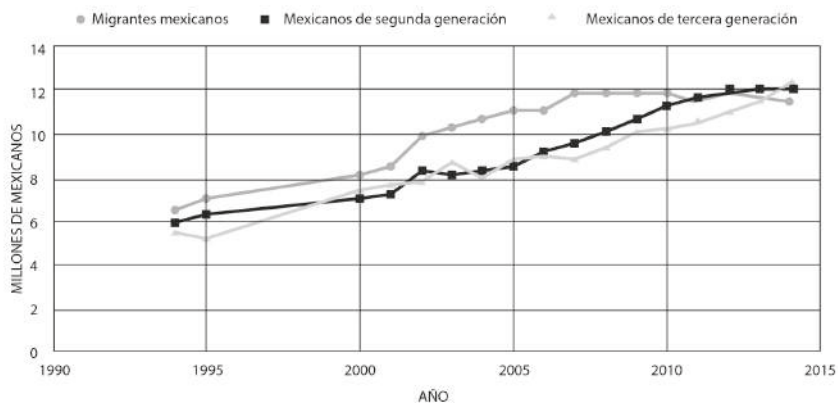
81 OIM, Informe sobre las migraciones mundiales, OIM, Suiza, PNUD, p.40. El dato anterior puede ser contrastado con el Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia, PNUD, Estados Unidos, 2014, p. 227. Otra fuente confiable para conocer el número de migrantes es la página del Banco Mundial <http://peoplemov.in>, la cual actualiza la información mensualmente. Para la fecha de consulta [8 de septiembre de 2018], se estiman 12, 339,062 mexicanos en el exterior, de los cuales aproximadamente el 98% radica en Estados Unidos.

82 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015. Consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> [8 de octubre de 2015].

Como siguiente premisa, es pertinente considerar que la tradición migratoria mexicana tiene una historia bastante diversa e interesante. Estudios importantes respecto al tema, aseveran que el movimiento migratorio de los mexicanos hacia el país vecino del norte tiene antecedentes que pueden ser rastreados hasta hace poco más de 160 años⁸³, estableciendo raíces estructurales que trastocan temas demográficos, económicos, culturales y sociales.⁸⁴ Debido a la cercanía geográfica con Estados Unidos, su desarrollo industrial, laboral y militar, así como su influencia e importancia política y económica en el mundo contemporáneo, se ha confirmado que “no hay una corriente contemporánea entre dos países tan numerosa y con tan prolongada tradición histórica como la mexicana.”⁸⁵

Si tomamos en cuenta ambas premisas, es posible aducir que existen segundas y terceras generaciones importantes demográficamente hablando, de mexicanos que han nacido fuera del territorio nacional, siendo 2014 un año significativo ya que es el primer año en que la cifra de mexicanos migrantes es menor que la de mexicanos de segunda o tercera generación (Ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Migración mexicana a Estados Unidos desde 1995.



Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2015, p. 37.

83 Aunque es importante señalar que hay un crecimiento migratorio exponencial a partir de la década de 1980 y hasta los primeros años de la década del 2000.

84 Rodolfo Tuirán y José Luis Ávila, “La migración México-Estados Unidos, 1940-2010” en Alba, Francisco, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, Migraciones Internacionales (Los grandes problemas de México; V.3), El Colegio de México, México, 2010, pp.94-96.

85 Ibidem. p. 96.

Sin embargo, si se sigue al pie de la letra lo que dicta el artículo 30 constitucional, los mexicanos de tercera generación no serían candidatos a adquirir la nacionalidad mexicana (y por ende la ciudadanía), ya que solo pueden hacerlo aquellos nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional. Pero, bajo el criterio constitucional antes mencionado, habría 12.1 millones de mexicanos de segunda generación residentes en Estados Unidos⁸⁶ que eventualmente tendrían la posibilidad, al menos de manera teórica, de solicitar la nacionalidad mexicana, y al cumplir los requisitos, la ciudadanía.

El resto de los mexicanos que migraron temporal o permanentemente al exterior para 2017, y que representa casi al 2% del total de la población en el exterior, se encuentran disgregados en el mundo de la siguiente manera (Ver Tabla 1), siendo los países con mayor número de mexicanos Estados Unidos, Canadá, España, Bolivia, Guatemala y Francia respectivamente :⁸⁷

Tabla 1: mexicanos en el resto del mundo, 2017.

| Región | Población mexicana |
|----------------|--------------------|
| Europa | 98,000 |
| Canadá | 71,000 |
| Centro América | 41,000 |
| Sudamérica | 37,000 |
| Asia y Oceanía | 10,000 |
| África | 4,000 |

Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2017, pp. 47-57.

Con base en lo anterior, es posible esclarecer un panorama general de la población que, cumpliendo con los trámites correspondientes, pudiese solicitar su registro para ejercer su derecho al sufragio en las elecciones nacionales mexicanas, y por lo tanto un elemento trascendental a tomar en cuenta por parte de las instituciones pertinentes en lo relativo al diseño de mecanismos electorales

86 CONAPO, Anuario de migración y remesas, México 2017, SEGOB-CONAPO-Fundación BBVA-BBVA Research, 2017, p.46.

87 <http://peplemovin> [Consultada el 9 de octubre de 2015].

transnacionales que cumplan con los criterios de elecciones libres deseables en las democracias contemporáneas. Es importante señalar que existen explicaciones en donde se observa al voto en el exterior, “no como una obligación del Estado frente a los ciudadanos residentes en el extranjero que tiene que cumplirse bajo un criterio indiferenciado de universalidad, sino como un derecho de carácter prestacional que debe cumplirse asumiendo las limitaciones que impone la realidad”.⁸⁸ Dichas limitaciones tienen que ver por una parte con el tipo de sufragio, el alcance, la modalidad de registro y de voto y los ciudadanos susceptibles a participar, y por otro lado los aspectos institucionales que tienen que ver con logística, cobertura, factibilidad y sobre todo la disponibilidad de recursos y convenios institucionales.

2.1.2 Voto de los mexicanos en el exterior: primeros pasos

2.1.2.1 La reforma electoral “definitiva” de 1996

La complejidad que se infiere del panorama anteriormente dilucidado tomó un cauce político significativo sobre todo al iniciar la década de 1990, en gran medida también por los resultados electorales de la elección presidencial de 1988. Las demandas emanadas de diversos grupos de migrantes se homologaban en la solicitud del ejercicio de una ciudadanía plenamente entendida, es decir, si era posible participar social y económicamente en el país de origen (a través de las remesas), entonces también sería necesario poderlo hacer políticamente a través del voto.

No sería hasta la reforma electoral de 1996 que el Congreso Mexicano tomaría cartas en el asunto, especialmente en la modificación del artículo 36 constitucional, donde se especificaba que el ciudadano podía votar fuera del distrito electoral que le corresponde. Sin embargo, al aprobarse el código electoral, el voto de los mexicanos en el exterior se resumió en un artículo transitorio que dotaba al IFE de la autoridad para determinar los distintos mecanismos que facilitarían la organización del proceso electoral fuera de las fronteras nacionales. “El objetivo era asegurar una mayor participación de los ciudadanos mexicanos con derecho al voto.”⁸⁹

88 Blanco Fornieles, Víctor, “Análisis integral y propuestas del marco normativo del VMRE”, en Durand, Jorge y Jorge A. Schiavon (eds.), *Perspectivas migratorias III: los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, CIDE (Coyuntura y Ensayo), México, 2014, p. 272.

89 Francisco Guerrero, *El voto de los mexicanos en el extranjero. Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro*, IFE - Universidad Anáhuac, 2013, p.40.

Para la reforma electoral de 1996, los partidos políticos del Congreso Federal acordaron que esta debía ser consensuada de la manera más democrática posible, por lo que elaboraron un documento intitulado *Sesenta puntos para la reforma política electoral* (resultado del Seminario del Castillo de Chapultepec, el 16 de enero de 1996) en la cual en el punto número 58 se consideraba perentoria la posibilidad de evaluar un mecanismo eficaz para que los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior pudieran ejercer su derecho al voto.⁹⁰ De esta manera y por primera vez en la historia, 1996 fue el año en donde se dio lugar el debate en torno a una reforma electoral en México que incluyera un tema en teoría bastante controversial: el derecho al voto de los ciudadanos residentes en el exterior.

Durante los meses de debate, los partidos políticos vertieron diversos argumentos en la arena legislativa, en torno al tema en cuestión, y aunque de los que se sentaron a negociar previamente dicha reforma, el PRI era el único partido que abiertamente se negaba a aprobar la participación electoral de los mexicanos en el extranjero y mucho menos que ello se elevara a rango constitucional, el tema avanzó de manera significativa. La bancada del PRD insistía en la necesidad de crear un Registro Nacional Ciudadano que garantizara el voto de los mexicanos en el exterior para las elecciones del año 2000. En ese momento, fue el único partido abiertamente en pro de los migrantes. Naturalmente, esto puede ser interpretado que lo hicieren pensando que el voto migrante sería en su favor. Por otro lado, los legisladores panistas avalaban la necesidad de la expansión del derecho al sufragio pero con la cautela de revisar de manera meticulosa todos los aspectos técnicos de su aplicación.⁹¹

La posición del PRI era clara: aunque declaró viable la realización de elecciones con ciudadanos residentes fuera del territorio nacional, realizó una campaña en pos del nacionalismo, donde el principal argumento fue que “la patria somos nosotros, los que estamos, los que no nos hemos ido.” No es de ninguna manera casual que los legisladores del PRI asumieran (y con razones que se comprobarían en las primeras experiencias empíricas) que el voto migrante no les favorecería, por lo que sería un peligro latente a favor de sus opositores.⁹² Cabe destacar que no fue una pos-

90 Para un análisis de los Sesenta Puntos para la Reforma Política Electoral, el texto de Eduardo Andrade Sánchez, *El proceso de negociación*. Consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/155/5.pdf> [22 de octubre de 2015].

91 Leticia Calderón Chelius y Nayamín Martínez, “la democracia incompleta: la lucha de los mexicanos por el voto en el exterior”, en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México, 2004, pp.226 y 246.

92 Si tomamos en cuenta que en la elección presidencial del año 2000, hubo una diferencia de 2,409,918 votos entre la coalición PAN-PVEM y el PRI (que por primera vez en la historia perdía la presidencia), la aprobación de un mecanismo de voto de los mexicanos en el exterior podría haber significado para el PRI, al menos de manera hipotética, millones de votos en su contra.

tura abiertamente en contra, sino arguyendo la necesidad democrática de incluir a todos los ciudadanos pero matizando que el voto desde el exterior podría minar la soberanía nacional, elemento importante del discurso del revolucionario institucional.

Por otro lado, a pesar de que el PAN no fue un partido totalmente cercano a los intereses de los migrantes mexicanos, el tema les fue atractivo debido al evidente potencial electoral que significaban los mexicanos en el exterior, por lo que esbozó programas de contacto con las comunidades migrantes que sirvieron para posicionarlo en el debate en torno al tema. De esta manera, el PAN apoyó abiertamente el tema, con la salvedad de que fuera un mecanismo lo suficientemente evaluado al momento de aplicarse. Estratégicamente fue el partido que supo capitalizar de manera efectiva los adeptos al menos en lo que este tema concierne, ya que a pesar de que el Senado impidió que el mecanismo se implementara en las elecciones federales del 2000, el PAN generó una contraofensiva pública donde afirmaba que: “por culpa del PRI los mexicanos en el exterior no votarían en las elecciones del año 2000”.⁹³

Así, el COFIPE de 1996, era la primera normatividad que contemplaba el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos fuera de las fronteras nacionales, sin embargo, ello quedó supeditado en un artículo transitorio. El artículo octavo transitorio de la COFIPE dictaba lo siguiente:

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los estados unidos mexicanos, el consejo general del instituto federal electoral designara una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el registro nacional ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.⁹⁴

93 *Ibidem*. p.254.

94 Artículo Octavo transitorio del COFIPE, 1996. Consultado en <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1996&month=08&day=22> [22 de octubre de 2015].

Sin embargo, no es cosa menor, lo que logró la reforma electoral de 1996 respecto al tema del voto de los mexicanos en el exterior, fue trasladar el debate de la arena legislativa hacia una institución electoral en constante construcción, la cual tenía el propósito de evaluar los mecanismos más viables para la implementación. De esta manera el Consejo General del IFE firmó un acuerdo el 15 de mayo de 1998 en donde designaba una comisión de especialistas para analizar la viabilidad del mecanismo de voto en el exterior⁹⁵, a partir del cual se generaron dos puntos de vista bastante relevantes e influyentes no solo en el imaginario colectivo, sino en las decisiones gubernamentales respecto al tema: por un lado el informe de la Comisión de expertos entregado el 12 de noviembre de 1998⁹⁶, y por otro el libro editado en 1999 intitulado *El voto de los mexicanos en el extranjero*, bajo la coautoría de Jorge Carpizo y Diego Valadés, en donde se esgrimieron argumentos en torno a la cuestión. Lo trascendental es que, aunque el objetivo principal era que se implementara en las elecciones presidenciales del año 2000, las diferentes fuerzas políticas en las Cámaras no llegaron a un acuerdo en lo relativo a la reglamentación e instrumentación del mecanismo electoral fuera de las fronteras nacionales. Así, antes de continuar, es relevante dilucidar algunos de los principales argumentos de ambas corrientes de opinión:

2.1.2.2 Informe de la Comisión de expertos: la voz de la academia⁹⁷

Luego de un importante trabajo de investigación que incluía un análisis multidimensional respecto a un tema incipiente en la historia electoral de nuestro país, el 12 de noviembre de 1998, la Comisión de expertos publicó un informe final en donde grosso modo declaraban técnicamente viable llevar a cabo la elec-

95 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se designa una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la Materia Electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se crea una Comisión de Coordinación y Apoyo del Consejo General. Consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4878369&fecha=15/05/1998 [22 de octubre de 2015].

96 Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero (CEVME), 12 de noviembre de 1998. Consultado en <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/veinfin.htm> [22 de octubre de 2015].

97 La Comisión de expertos estuvo integrada por Víctor José Blanco Fornieles, Rodolfo Corona Vázquez, Jorge Durand Arp-Nisen, Víctor Carlos García Moreno, María Guadalupe González González, Víctor Guerra Ortiz, Rodrigo Morales Manzanares, Olga Pellicer, Alberto Szekely, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Leonardo Antonio Valdés Zurita, Gustavo Verduzco Igartúa, Víctor Zúñiga González.

ción presidencial del año 2000 con la participación de los votantes mexicanos en el exterior.⁹⁸

Dentro del documento es posible percibir un trabajo académico con un sustento metodológico diseñado para analizar a cabalidad las posibilidades de implementación del voto de los mexicanos en el exterior, mediante un enfoque jurídico, técnico, demográfico, sociológico y logístico, fundamentalmente sustentado en los principios rectores del IFE: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El primer apartado de dicho documento es la estructuración de un marco sociodemográfico para determinar el universo potencialmente apto para votar, mediante un análisis estadístico comparado de la población estimada residente en el exterior y sus descendientes directos, frente a la registrada en el Padrón Electoral del otrora IFE, rescatando elementos como las principales zonas de origen y destino de la población mexicana migrante, a través de patrones de concentración, dispersión y asentamiento. Además, destacó una encuesta no representativa realizada en los principales puntos de conexión, cuyo objetivo era esclarecer las fuentes de información y el deseo de voto de los ciudadanos encuestados.⁹⁹

Junto con el mandato de la creación de la Comisión de Expertos, se contemplaba necesario crear un Registro Nacional Ciudadano, el cual debía de expedir una Cédula de Identificación Ciudadana. Sin embargo, la Secretaría de Gobernación informó que sería imposible edificar dichas instituciones antes del año 2000. Por lo tanto, la primera preocupación que surge por parte de la Comisión es la relativa a la creación de un padrón electoral de mexicanos residentes en el exterior para poder celebrar las elecciones del 2000, el cual solo podría ser formado de manera exitosa a través de la tenencia de documentos que acreditasen la nacionalidad mexicana, como credencial de elector, cartilla militar, licencia de manejo o pasaporte. Es decir, generaron en prospectiva los posibles escenarios que de manera eficaz solucionarían la ausencia del Registro Nacional Ciudadano, pero que se garantizara el derecho a votar en la elección subsiguiente.

98 Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, 12 de noviembre de 1998, p. 2.

99 *Ibidem.*, pp. 4-14.

Solventado ese primer inconveniente, se contemplaron las modalidades viables de registro de los votantes, y su adecuada instrumentación con base a derecho, es decir, en las cuestiones de titularidad, ejercicio y eficacia del voto. Pero como dicho registro tendría que haberse cimentado en el Registro Nacional Ciudadano, la Comisión de Expertos diseñó mecanismos alternativos para el registro de los ciudadanos en el exterior, enfatizando que dichos diseños no harían distinción de la condición migratoria del votante, pues ello atentaría con el principio de igualdad.¹⁰⁰ De esta manera, la Comisión de Expertos logró distinguir las ventajas y desventajas en torno a la complejidad de diferentes mecanismos de registro, y con base en ello, construir una evaluación objetiva en torno a igualdad de oportunidades, costos, inversión en recursos humanos y materiales, etcétera.¹⁰¹

Respecto a las modalidades de emisión del voto, la Comisión determinó tres medidas que nos son excluyentes entre sí: en casillas ordinarias, casillas especiales y el voto a la distancia por teléfono o correo (el internet aún no era de acceso casi universal ni con la cobertura que actualmente abarca, por ello no se contemplaba su acceso e inmediatez). De esas tres principales modalidades, decantan la propuesta en 23 derivaciones que consideran las diferentes variables: votantes con credencial de elector emitida en México, con Tarjeta de identificación electoral, votantes con credencial de elector emitida en el extranjero, votantes en tránsito, “la más amplia cobertura” (es decir, a partir de criterios sociodemográficos específicos).¹⁰² Cabe destacar que aunque algunas de las propuestas requerirían un diseño institucional sumamente complejo -debido a los niveles de especificación¹⁰³-, la valía del ejercicio metodológico radica en que se contemplaron y descartaron las posibilidades existentes.

Los otros puntos suponen -sin referirlo así- de ciertos niveles de gobernanza electoral, pues conciernen a los métodos en que la Secretaría de Relaciones Exteriores (dependiente del Poder Ejecutivo Federal), pudiese negociar arreglos con las embajadas de los países de destino, para generar visas para los representantes de los partidos políticos interesados, y en su caso, los candidatos

100 *Ibidem.* p. 15.

101 Los mecanismos mencionados son tres: 1) Registro en el padrón con credencial con fotografía expedida en el extranjero; 2) Registro con padrón y tarjeta de identificación expedida en el extranjero; y 3) Sin registro, sin padrón y con credencial para votar con fotografía en México. *Ibidem.* pp. 14-30.

102 *Ibidem.* pp. 30-37.

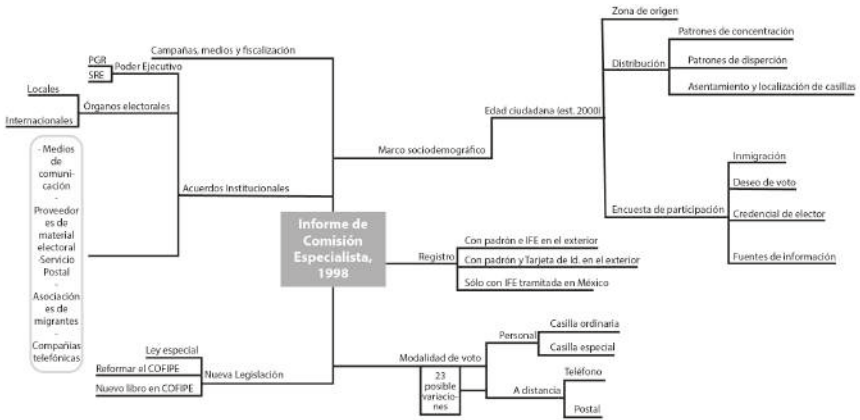
103 Por ejemplo, aquella que requiere la instalación de casillas ordinarias por la considerable concentración poblacional de credencializados en el extranjero, *Ibidem.* p. 36.

que decidieran (de ser posible) realizar campaña en el exterior. Asimismo, tejer vínculos con la PGR (también parte del Gabinete Federal) respecto al papel de los agentes consulares y auxiliares de Ministerio Público en caso de detección de delitos electorales. Por otra parte, solicitar a los gobiernos de los países de destino (especialmente donde haya un mayor número de votantes) que designen un funcionario de enlace que coadyuve con el funcionario designado por el IFE. Aunado a lo anterior, construir los arreglos institucionales de colaboración con los órganos electorales de los países anfitriones, con proveedores de material electoral, medios de comunicación, servicios de inmigración y con asociaciones cívicas de mexicanos; autoridades locales y servicio postal, todo lo anterior para respaldar los principios rectores del IFE, y dar certeza a la elección.

Finalmente, para la virtual implementación en la elección del 2000, la Comisión de especialistas consideró que había tres formas apegadas a derecho para reglamentar el voto de los mexicanos en el extranjero: la promulgación de una ley especial, una reforma al COFIPE o bien la inclusión de un libro nuevo en el COFIPE, siendo la última la que más viabilidad tendría siempre que contemplara las reglas de votación, la infraestructura y logística, la aplicación de las sanciones, lo contencioso en materia electoral y todos los elementos para llevar a cabo el proceso electoral bajo los principios rectores del IFE.

El informe de la Comisión de expertos, además de abarcar la totalidad de los temas que trastoca la idea de la implementación del voto extraterritorial de manera precisa, también lo hicieron de manera tal que se pudieran contrarrestar algunas de las más relevantes vicisitudes, como la cuestión del registro o la relativa a la credencialización en el exterior mediante la Tarjeta de Identificación, con el objetivo de que en la elección presidencial del 2000 se pudiera incluir la participación electoral de los ciudadanos mexicanos en el exterior. Sin embargo, uno de los factores más importantes para dicha aplicación fue la ausencia de una estimación real del costo de dicha política, desglosado en el informe. A pesar de ello, autores como Leticia Calderón Chelius o José Francisco Paoli Bolio afirman que en ese momento el voto de los mexicanos en el extranjero no fue aprobado en las Cámaras, no por un asunto presupuestal o de operación sino por una cuestión fundamentalmente política. (Para analizar gráficamente la complejidad del trabajo de la Comisión, ver Cuadro 4)

Cuadro 4: Diagrama del análisis de la Comisión de expertos de 1998



Fuente: Elaboración propia.

2.1.2.3 La academia fraccionada: el veredicto de Carpizo y Valadés

Dentro de las corrientes que se manifestaron en contra de la implementación del voto desde el exterior y por lo tanto de la expansión de los derechos políticos más allá de las fronteras, surgió una muy significativa conformada por los académicos Jorge Carpizo y Diego Valadés, quienes redactaron un documento intitulado *El voto de los mexicanos en el exterior*, en el cual es posible encontrar planteamientos diversos que se oponen al ejercicio del sufragio transnacional, y que a continuación se presentan:¹⁰⁴

En su estudio, Carpizo señala que la oposición del voto en el extranjero no atenta contra la universalidad, es decir, que el voto en el extranjero no es de titularidad, pues es una situación diferente discriminar a una persona que está en el exterior, por raza, religión o sexo.¹⁰⁵ Por lo que, muchas veces el alejamiento del ciudadano es anímico, y como consecuencia resulta probable que el votante se encuentre poco informado de lo que acontece en su país de origen. De esta manera, Carpizo afirma que votar es algo “extraordinariamente delicado porque si nos equivocamos, somos nosotros (...) los que pagaremos este error, situación

104 La evidencia empírica que fue recabada y analizada en la investigación anterior llamada Sufragio Transnacional: Comportamiento electoral de votantes emigrados a México, 2011-2013, tiene la capacidad de demostrar la invalidez de muchos de algunos de los planteamientos principales, aunque de manera micro y no para el caso de los votantes mexicanos en el exterior, sino con poblaciones de ciudadanos emigrados a México.

105 Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Porrúa-UNAM, México, 1999, pp. 77-78.

completamente diversa acontece cuando un nacional vive en el extranjero y contribuye a la formación de gobierno que no lo va a gobernar, si se equivoca tampoco le alcanzarán sus efectos negativos”.¹⁰⁶ Bajo esta tónica, Jorge Carpizo robustece el argumento que sostiene que el voto desde el exterior es un voto menos informado, “porque generalmente no hay propaganda en los medios electrónicos (...) Informar y educar a los ciudadanos residentes en el extranjero es un reto inmenso (...) porque nos encontramos con las limitaciones propias de hacerlo masivamente en un país extranjero y sujetos a sus normas”.¹⁰⁷ Aunado al costo de la propaganda, el voto mismo sería un voto caro.¹⁰⁸

Por esta razón, existen tesis que han demostrado que las democracias avanzadas que articulan mecanismos de voto en el extranjero lo retiran a ciudadanos con ciertos años de residencia en el exterior, debido que existe una relación causal que puede resumirse así: a medida que los ciudadanos están más alejados de su patria, más pierden sus lazos de conexión con ella.¹⁰⁹

Ahora bien, analizando el terreno de Igualdad de derechos - igualdad de obligaciones, se afirma que mientras que algunos emigrantes podrían llegar a cumplir de alguna manera con la legislación fiscal, no pueden estar sujetos a la totalidad del sistema legal en igualdad de circunstancias respecto a los residentes del país de origen. Valadés afirma: “el principio de igualdad concierne a la participación en las decisiones, a la aplicación del derecho, a las oportunidades, al acceso, a las prestaciones del Estado, a la justicia y a la riqueza nacional, cualquier disposición que altere el principio de igualdad, es contraria la orden constitucional”.¹¹⁰ Bajo esa premisa, sería posible la existencia de un riesgo de intervención por parte de grupos económicos y políticos extranjeros quienes podrían influenciar los resultados electorales del país de origen.

Por otro lado, considerando la idea que sostiene que la ciudadanía es la fuente de los derechos políticos, pero no la de la nacionalidad, Valadés

106 *Ibidem*.

107 Jorge Carpizo y Diego Valadés, *Op. Cit.* p. 85.

108 *Ibidem*. p.86.

109 Dieter Nohlen y Florian Grotz, “Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral” en *Revista Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Núm. 16, México, 2001, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juselec&n=16>; pp. 51, [Consultada 20 de octubre de 2015].

110 22 Jorge Carpizo y Diego Valadés, *Op. Cit.*, pp. 44.

afirma que: “la nacionalidad es la condición jurídica que establece la pertenencia de una persona en una comunidad determinada, mientras que la ciudadanía es el conjunto de derechos políticos lo cual constituye la calidad del ciudadano, es decir la nacionalidad no es la fuente de los derechos políticos”.¹¹¹ Argumento que afirma es que si un individuo ha abandonado su país de origen, entonces no tiene derecho de intervenir en una elección no obstante su nacionalidad, puesto que ha dejado de formar parte de la sociedad política que antes integraba. En ese aspecto menciona que la posibilidad de una doble nacionalidad es plausible, pero de una doble ciudadanía no, pues los ciudadanos que ya tomaron la decisión de convertirse de manera justificada en ciudadanos de otro país, y con ello incidir en la vida y destino de la comunidad donde viven, por lo que niegan de facto el interés por su comunidad de origen.

Otro argumento es la posibilidad de fraude: en una elección desde el exterior pueden darse indicios de fraude electoral, fotos de urnas “extraviadas” o almacenamiento clandestino de boletas, lo que pondría en jaque al sistema electoral en su conjunto.¹¹² Además, la regulación de campañas y financiamiento de las mismas serían de espínosa observancia, debido a que la ley no es extraterritorial, por lo que podría permitirse que las leyes de otros países tuvieran jurisdicción en otros territorios nacionales.

Uno de los argumentos con mayor peso es aquel que sostiene que el voto en el extranjero puede decidir una elección. Carpizo afirma que “sería un error histórico porque no se puede poner en manos de quienes no viven en el país la decisión de elegir a un presidente”.¹¹³ Lo anterior en la lógica que las decisiones de quienes no se encuentran físicamente en un territorio, podrían incidir sobre aquellos que están dentro de este.

2.1.2.4 El último tramo antes de la reforma: del 2000 al 2005.

Luego de los comicios del 2000 y la inevitable caída del régimen priista, el nuevo titular del Ejecutivo Nacional inició giras políticas en los principales asentamientos de mexicanos en Estados Unidos. Durante esas giras, el presi-

111 *Ibidem*, p. 40.

112 Jorge Carpizo y Diego Valadés, *Op. Cit.*, pp. 44.

113 *Ibidem*, p. 40.

dente Vicente Fox Quesada mencionó en más de una ocasión que el voto de los “paisanos” era un derecho que tendría que garantizar el Estado mexicano.

Sin embargo, fue hasta el 18 de abril de 2001 cuando fue presentada por primera vez en el Congreso de la Unión. El diputado federal Elías Martínez Rufino, de la bancada del PRD, retomó el tema destacando que desde 1996 habían pasado tres legislaturas sin poder dar avance definitorio al tema de la expansión de los derechos políticos de los mexicanos en el exterior, tema que fortifica el desarrollo y la calidad de la democracia en los procesos electorales de un país en vías de consolidación democrática. Lo verdaderamente destacable es que en la propuesta, se menciona que el Congreso de la Unión cuenta con los elementos necesarios para realizar las reformas correspondientes, más allá de intereses políticos o de derechos de autor.¹¹⁴ Sin embargo, la propuesta fue turnada a la Comisión de Gobernación en donde fue “congelada”.

Dicha iniciativa marcó un precedente importante, pues en marzo de 2002, la delegación por los Derechos Políticos de los Migrantes en el Extranjero realizó una gira a México, la cual fue recibida por diferentes instituciones gubernamentales: Presidencia de la República, el Congreso de la Unión, el IFE, así como las dirigencias nacionales de los tres principales partidos políticos. La demanda era sencilla: que se reglamentara el voto de los mexicanos en el exterior. La delegación fue recibida con entusiasmo político por cada una de las instituciones visitadas, pero dicho entusiasmo fue interpretado por los migrantes como “una expresión clásica de la política mexicana: siempre decir que sí pero nunca decir cuándo”.¹¹⁵

El 6 de abril de 2004, las facciones parlamentarias de la Cámara de Diputados (excepto el PVEM), firmaron un acuerdo en donde se comprometieron a impulsar un plan conjunto con el gobierno federal, para implementar el voto de los mexicanos en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006. Dicho compromiso es adquirido a partir de que diversas agrupaciones de migrantes llevaron un pliego petitorio con seis puntos. Bajo el nombre de Acuerdo Político para la Regulación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, los puntos a revisar fueron los siguientes:

114 Gaceta parlamentaria del 18 de diciembre de 2001, México. Consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> [29 de octubre de 2015].

115 Leticia Calderón Chelius y Nayamín Martínez, *Op cit.* p. 244.

1. Votar en las elecciones presidenciales
2. Contar con una credencial de elector para ello
3. Que no exista financiamiento a los partidos políticos desde el exterior
4. Que el voto sea emitido a distancia
5. Que se lleve a cabo un programa de credencialización en el exterior
6. Que se pueda votar por senadores plurinominales¹¹⁶

De los puntos anteriores, los legisladores se comprometieron a impulsar un plan común con el Ejecutivo para llevar a cabo los primeros cuatro, a pesar de que el Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior ponderó todos los puntos de carácter urgente e inmediato. Ante esta situación los senadores Jeffrey Jones (PAN) y Genaro Borrego (PRI), lanzaron una iniciativa en la que se proponía que los partidos políticos tuvieran como candidatos a mexicanos en el exterior, para los escaños de representación proporcional. Ello llevaba a la idea de que pudiese existir una sexta circunscripción. Y a pesar de que fue una iniciativa rechazada, sentó un precedente para la representación política de los migrantes mexicanos.¹¹⁷

Así, 2004 fue un año que marcó un detonante para el tema del voto de los mexicanos en el exterior. El 7 de abril el Comité Ejecutivo Nacional del PRD publicó su visión oficial en torno al tema.¹¹⁸ En ella es posible destacar, en una primera lectura, que el PRD apostaba por una implementación totalmente articulada del mecanismo de voto extraterritorial, pues entre los puntos de su propuesta se encontraba la posibilidad de que todos los ciudadanos en el exterior tuvieran la facultad de votar en todas las elecciones a nivel federal, consideraba todas las modalidades de voto (en casilla, electrónico, telefónico) excepto postal; además, que el proceso de credencialización en el exterior fuese integral y que llegara a todas las embajadas y consulados de México, esquemas de regulación estricta en campañas, y sobre todo, escaños especiales de representación para ese grupo de la población.

116 Natalia Gómez y Jaime Hernández, "Urgen a avalar voto en el exterior", *El Universal*, México, 22 de abril de 2004. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/109977.html>

117 Iniciativa de adición al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Consultada en <http://www.ife.org.mx/documentos/votoext/INI-PR1120602.pdf> [29 de octubre de 2015].

118 Mauricio Dardón, *El voto de los mexicanos en el extranjero. La visión del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados*, México, p.1. Consultado en www.diputadosprd.org.mx/debate_parlamentario/articulos/Elvoto.doc [Consultado el 28 de octubre de 2015].

Sin embargo, en la propuesta del PRD se encuentran ideales que pudieran ser deseables para las democracias modernas, sin embargo, una cuestión a resaltar, es que en la propuesta no se encuentran especificados los mecanismos de cómo se llevaría a cabo dicha implementación. Lo que pudiera convertirlo únicamente en un discurso político que expresa las falencias de un sistema político-electoral, sin una propuesta concreta.¹¹⁹

A pesar de la celebración del acuerdo entre los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, el 15 de junio de 2004 el presidente Vicente Fox envió una iniciativa en torno al tema. En ella, se contemplaban puntos como la creación de una Junta Ejecutiva y un Consejo Especial para el voto de los mexicanos en el exterior, y se proponía la creación de una Comisión de Expertos (otra vez) que conviniera las modalidades idóneas para celebrar las elecciones federales del 2006.¹²⁰

A pesar de la multiplicidad de propuestas en torno al tema, el debate legislativo para aprobar la reforma político-electoral de 2005 se fue delimitando y el resultado quedó bastante acotado a lo que se proponía en un inicio desde la pluralidad de enfoques de los grupos parlamentarios, la comisión de gobernación y el Ejecutivo federal.

2.2 La reforma político-electoral de 2005 y las elecciones 2006

Fue en la elección presidencial de 2006 cuando se implementó por primera vez el mecanismo de voto de los mexicanos en el exterior. Parecía un mecanismo innovador, y en cierto sentido lo fue para la historia política de nuestro país. Sin embargo, no cumplió con las expectativas que se crearon al contemplar a más de 9 millones de mexicanos en el extranjero. De hecho, la elección de 2006 se re-

119 Lo que además puede ser comprobable, pues en la reforma político-electoral de 2005, solo 5 diputados votaron en contra y una abstención, de los 97 de la bancada perredista, de la propuesta del Senado de la República, que es el modelo aprobado para la elección de 2006 y que se explica en las siguientes páginas.

120 Ciro Pérez Silva, "Fox firma iniciativa para que mexicanos en el extranjero puedan votar en 2006", *La Jornada*, México, 16 de junio de 2004. Consultada en <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/16/016n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [30 de octubre de 2015].

Redacción de Proceso, "Presenta Fox iniciativa para el voto mexicano en el extranjero", *Revista Proceso*, México, 16 de junio de 2004. Consultada en <http://www.proceso.com.mx/?p=234220> [30 de octubre de 2015].

conoce como histórica por muchos elementos, sin embargo, la cifra de votos de los mexicanos en el exterior no fue ni la esperada, ni determinante al momento del conteo de los votos.

Luego de meses de debate en el Congreso de la Unión, y una variedad significativa de propuestas en torno a la implementación del mecanismo, se reformó el COFIPE, y se creó un libro nuevo específicamente para lo concerniente al voto de los mexicanos en el exterior.¹²¹ Aunado a ello, se fundó la Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero (tanto el libro sexto como la conformación de la oficina se expondrán de manera desarrollada en el siguiente capítulo).

2.2.1 El debate legislativo que dio paso a la reforma de 2005

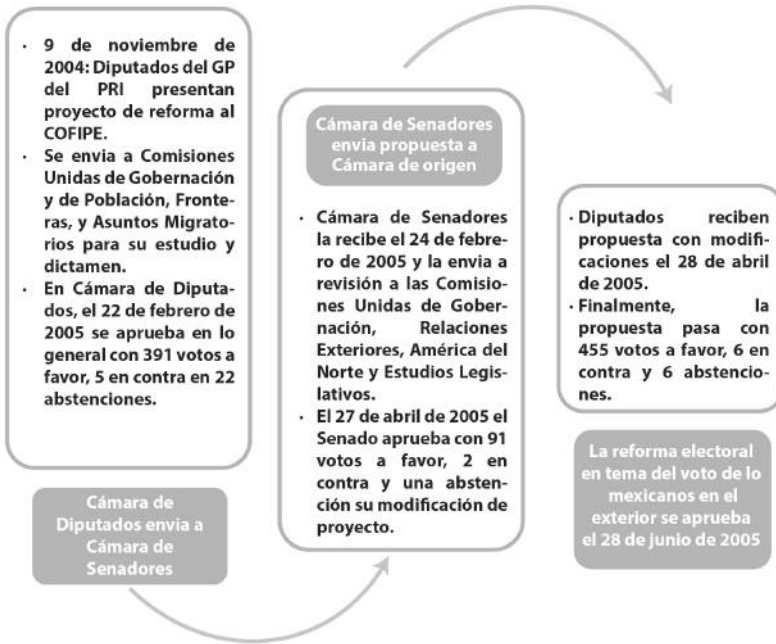
Con motivo de la reforma electoral 2005 en cuanto al tema del voto de los mexicanos en el exterior se revisaron diversas discusiones que se llevaron a cabo en el Poder Legislativo. Aunque son 18 las iniciativas presentadas ante el Congreso durante 1998 y 2004, se rescatan a partir de diarios de debates las más significativas y se presenta un esquema que informa del recorrido que mostró la reforma, así como los votos de los grupos parlamentarios (Ver Cuadro 5 y tablas anexas al cuadro (2, 3 y 4).

Durante la sesión del día 28 de abril de 2005 de la LIX Legislatura se contemplaron las posibles modificaciones al COFIPE en el tema del voto de los mexicanos residentes en el exterior, donde se era necesario reformar el artículo 1° de dicho código, para incluir el derecho al voto a los ciudadanos mexicanos en territorio extranjero y la posibilidad de ejercerlo en la elección presidencial de 2006. Así mismo, reformar los artículos, 250 en su inciso C y D, donde se establece que los votos recibidos desde el exterior serán contabilizados para el resultado final para la elección a presidente de la república, y el artículo 274 donde señala como requisitos: a) solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por escrito y firmado su inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, b) manifestar el domicilio en el extranjero donde se entregará la boleta electoral.¹²²

121 Diario Oficial de la Federación, 30 de junio de 2005. Consultado en http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/Legislacion/dof_30-06-2005_vespertina.pdf [1 de noviembre de 2015]

122 Presentación de posibles reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consultadas el 23 de octubre de 2015 a través de: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

Cuadro 5: Proceso legislativo de la propuesta del voto de los mexicanos en el exterior



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: Votación por partido Sesión 22 de febrero de 2005, Cámara de Diputados.

| Partido | A Favor | En Contra | Abstenciones | Inasistencias |
|---------------|------------|-----------|--------------|---------------|
| PAN | 126 | 0 | 1 | 23 |
| PRI | 161 | 5 | 17 | 37 |
| PRD | 87 | 0 | 1 | 8 |
| PVEM | 10 | 0 | 0 | 7 |
| PT | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Convergencia | 5 | 0 | 4 | 0 |
| Independiente | 1 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 391 | 5 | 23 | 76 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados.

Tabla 3: Votación por partido Sesión 27 de abril de 2005, Senado de la República

| Partido | A Favor | En Contra | Abstenciones | Inasistencias |
|---------------|-----------|-----------|--------------|---------------|
| PAN | 32 | 0 | 1 | 14 |
| PRI | 39 | 2 | 1 | 16 |
| PRD | 14 | 0 | 1 | 2 |
| PVEM | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Independiente | 1 | 0 | 0 | 2 |
| TOTAL | 91 | 2 | 1 | 34 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Senado de la República.

Tabla 4: Votación por partido Sesión 28 de junio de 2005, Cámara de Diputados

| Partido | A Favor | En Contra | Abstenciones | Inasistencias |
|---------------|------------|-----------|--------------|---------------|
| PAN | 144 | 0 | 1 | 4 |
| PRI | 194 | 5 | 3 | 20 |
| PRD | 91 | 1 | 2 | 3 |
| PVEM | 14 | 0 | 0 | 3 |
| PT | 6 | 0 | 0 | 0 |
| Convergencia | 5 | 0 | 4 | 0 |
| Independiente | 1 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 455 | 6 | 10 | 30 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados.

De igual forma, la reforma contemplaba la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral estableciera con el Servicio Postal Mexicano y con los servicios postales en el exterior los acuerdos necesarios para garantizar el eficiente, seguro y oportuno manejo de los documentos electorales para garantizar el ejercicio del derecho del voto de los mexicanos residentes en el exterior.

Durante la misma sesión y como parte de la exposición de motivos se estableció en el apartado noveno la consideración de los legisladores ante el tema en cuestión, pues su aprobación tendría lugar en el siguiente periodo extraordinario (primer periodo extraordinario del segundo año de trabajo, a partir de junio de 2005) y el tema lo consideraron de análisis profundo, pues involucraba a dos o más naciones, y el objetivo principal era la mayor participación posible de los

migrantes en la toma de decisiones para la elección de cargos populares, como era el caso específico del cargo presidencial. En los sucesivos apartados consideraban la aparición de la figura de “candidaturas migrantes”, las cuales consistían en que los partidos políticos nacionales propusieran dentro de las listas de RP a candidatos migrantes en lugares principales de concentración poblacional migrante, para que pudieran emitir iniciativas de ley en apoyo a este sector de la población, y dirigir las comisiones pertinentes.

Durante la sesión no. 3 del día 22 de junio de 2005 de la LIX Legislatura se realizó una comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, así como del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, Luis Carlos Ugalde, quienes se posicionaron respecto al voto de los mexicanos desde el exterior, sometiéndose a diversos cuestionamientos generados por los diputados presentes.¹²³

En tanto, durante la comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, las intervenciones generadas por los legisladores se tornaron en cuanto a la función que desempeñaría la Secretaría en el proceso electoral 2006 en el exterior. Las preguntas realizadas por diputados del PRD, PT y PC tenían que ver con la efectiva realización del proceso, desde la posibilidad de integrar una lista nominal pese a los espacios rurales y la promoción del ejercicio del sufragio, hasta cuestionar el apoyo que preveían las embajadas en el proceso y una tentativa a violentar la autonomía del IFE. La fracción panista comentaba sobre las dificultades del voto por temas anti-migrantes o xenófobos a los que se tendría que enfrentar, mientras que diputados del PRI argumentaban acerca de la efectividad de la secrecía del voto. Así, es posible analizar que la principal preocupación del PRI era encaminada hacia la garantía de que el sufragio no fuese vulnerado en el proceso entre la emisión y el conteo oficial; la bancada panista se preocupaba por el posible rastreo de inmigrantes no documentados, lo cual podría tender a generar deportaciones o bien un voto no universal. La bancada de los partidos de izquierda seguía cuestionando el método postal propuesto.

Por otro lado, el Consejero Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde argumentó el por qué el voto postal era por el momento, la mejor opción que se

123 Debate consultado en [diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG/EXT_2R_2A/junio22/5b.htm) el 23 de octubre de 2015 a través de: http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LIX_LEG/EXT_2R_2A/junio22/5b.htm

tenía para ampliar el derecho al voto a quienes residen en el extranjero, ya que aunque no existe ningún mecanismo que replique la dinámica nacional en el exterior, el instituto siempre buscará proteger el voto dentro y fuera del territorio a partir del principio jurídico de la universalidad del sufragio: “un ciudadano, un voto y todos cuentan por igual”. De esta manera, el entonces presidente del IFE consideraba que las elecciones a realizar en 2006 son viables técnicamente, únicamente por la vía postal.

Diputados de PRD, PT y Convergencia cuestionaron en torno al impacto presupuestal de dicho ejercicio, a lo que el Consejero Presidente argumentaba que los 200mdp¹²⁴ que la Cámara de Diputados había destinado para echar a andar dicho proyecto no era suficiente, pues para garantizar la efectividad de las elecciones presidenciales 2006 se necesitaría un presupuesto de 1,360mdp, de los cuales, la mayor parte del gasto se concentraría en el servicio postal para el envío de la documentación; presupuesto que considera el ejercicio 2005 y 2006.

Finalmente, el Consejero Presidente enfatizó que el sistema electoral mexicano era confiable y sólido, y si el instituto consideró ponerlo en práctica, es porque se contaba con los cimientos necesarios que dotaran de certeza el ejercicio electoral más allá de las fronteras.

Por otra parte, el Senado de la República realizó dos de las modificaciones más controversiales a la reforma: la primera, que el derecho al sufragio sea solamente para elegir al Ejecutivo Federal, en vez de decidir también a diputados y senadores; y segunda, que la modalidad del sufragio en vez de ser “voto en casilla” fuese “voto postal”. Luego de los antecedentes emitidos por la Comisión de expertos de 1998, así como las iniciativas de los diferentes partidos políticos, el Senado constriñó la propuesta en esos dos rubros.

Con la iniciativa de vuelta en la Cámara de diputados, al momento de la votación, el debate legislativo se tornó con argumentos de todos los partidos políticos a favor y en contra de lo aprobado en el Senado; la sesión no.4 del 23 de junio del 2005 destaca por la postura de cada Grupo Parlamentario.¹²⁵

124 Presupuesto aprobado en la sesión 24, el 15 de noviembre de 2004. Consultado a través de: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

125 El orden de aparición de cada partido político en el texto responde únicamente al orden de sus participaciones <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/59/2do/2P/Extra/jun/00L59A2P2e4.html>

El Partido Convergencia criticó fuertemente las modificaciones realizadas por el Senado de la República pues cambió de manera sustancial el sentido de la propuesta original, consideró su acción como una “mutilación” a la iniciativa aprobada por los diputados pues era el resultado del consenso de los diferentes grupos parlamentarios, además de demostrar una clara posición autoritaria al negarse a aceptar las recomendaciones propuestas. Así mismo, realizó una crítica a la efectividad y confiabilidad del servicio postal mexicano ya que la modalidad de “voto postal” se prestaría a manipulaciones de los resultados electorales. Finalmente comentó que se aceptaría la reforma pues se trataba de un trabajo a favor de los mexicanos en el exterior, pero aclaraba que la instrumentación dejaba mucho que desear, en ese sentido, reconoce que falta mucho para construir un sistema confiable. Quedó evidenciado que el trabajo bicameral lejos de enriquecer la reforma, la distorsionó.

El PRD, consideró que aunque el voto postal es el que acordaron todos los partidos, apoyan la propuesta, sin embargo, enfatizan que ellos son el primer partido que abogó por el derecho de los mexicanos en el exterior, y el objetivo no es el método, sino reconocer los derechos políticos de los mexicanos en el exterior. Que tengan los mismos derechos que los nacionales radicados en el territorio nacional. Como se había revisado en páginas anteriores, a pesar de que el PRD pretendía una reforma de gran calado, contemplando diversos métodos de voto y la opción de credencialización, así como la inclusión de las elecciones para el Poder Legislativo, casi toda la bancada perredista votó a favor de la reforma.

La postura del PAN es de llamar la atención, pues su discurso además de apoyar abiertamente el reconocimiento de los derechos de los mexicanos en el exterior, emula las características de un discurso del partido en el poder, auto elogiando el desempeño del presidente de la República y enfatizando que en Acción Nacional todos los temas son importantes. En ese sentido, más que proponer, se sumaron a la propuesta.

Finalmente, el PRI critica que el Senado decidió acotar la propuesta original, sin embargo, decide apoyarla bajo la premisa de que no haya impugnaciones en la elección de 2006.

De esta manera, se aprobó la reforma con 455 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones. Esto nos habla de que la reforma se aprobó por el 91% de la Cámara de Diputados.¹²⁶ Así, pasó al Ejecutivo para su firma y apareció en la Gaceta Parlamentaria No.1785-111, para posteriormente ser integrada a la COFIPE en su conjunto.

2.3 La reforma político-electoral de 2007: continuidades y cambios

Cuando se calificó la elección de 2006, quedaron varios sin sabores en el imaginario colectivo. Una elección tan cerrada mostraba las insuficiencias del diseño institucional ante la compleja realidad cambiante. La aplicación de la norma polarizó las opiniones respecto al IFE, y generó por primera vez en años, un alto índice de desconfianza al respecto. Dicho contexto, obligaba a reformular una vez más las atribuciones centrales del IFE expresadas en el COFIPE. Más el tema del voto de los mexicanos en el exterior quedó sin modificación alguna. La reforma del 24 de abril de 2006, en donde se modifica sustancialmente el COFIPE, contiene una leyenda al iniciar el libro sexto que dice “el Libro Sexto fue reformado en su denominación y adicionado nuevamente con los artículos 273 al 300 por decreto publicado en el DOF el 30 de junio de 2005”.¹²⁷ Es decir, la experiencia anterior de voto de los mexicanos en el exterior no fue un tema que incidiera en cambio alguno en la nueva edición del COFIPE. Un retroceso claro, pues el avance de la democracia mexicana volvía a dejar a los migrantes en un segundo plano, ya que a pesar de que había otros muchos tópicos relevantes a resolver, como lo son el umbral o la diferencia entre el primero y segundo lugar, o las cuotas de género, el hecho de que el tema del voto de los mexicanos en el exterior fuera inamovible, dice mucho del interés político respecto al tema.

En la revisión de la gaceta parlamentaria y del diario de debates relativos a las modificaciones del voto de los mexicanos en el extranjero, no hacen referencia explícita de haber tomado en cuenta la voz de grupos de migrantes

126 Por bancada, 144 diputados del PAN votaron a favor (96.64%), del PRI, 194 (86.60%), PRD 91 (93.81%), PVEM 17 (82.35%), PT 6 (100%), Convergencia 5 (100%), Independientes 2 (50%).

127 COFIPE, 2006.

para la formulación de una nueva ley en dicha materia. Entones, el hecho que el libro sexto del COFIPE haya sido inamovible, tiene que ver con la ausencia de negociación en torno a la materia, o al ejercicio de la autonomía de los legisladores respecto al tema. De cualquier modo, los resultados de la primera experiencia electoral en el exterior no fueron un suficiente aliciente para modificar el Código Electoral, por lo que la interpretación del IFE en ese momento fue crucial en la implementación del mecanismo, mismo que será expuesto en el capítulo subsiguiente.

2.4 La reforma político-electoral de 2014: el nacionalismo electoral

2.4.1 El debate legislativo: una nueva comisión de expertos.

De acuerdo con el Decreto del Diario Oficial del día 10 de febrero de 2014 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia político-electoral, sin embargo en el tema sobre el voto de los mexicanos que residen en el exterior las cláusulas quedaron intactas, cuestión que llamó la atención principalmente por la experiencia electoral del ejercicio 2005 - 2006 y el 2011 - 2012, donde se mostró que el modelo de registro y voto postal eran ya obsoletos y que incluso inhibía la participación. Por ello se realizaron foros y estudios por parte de especialistas que proponían mejoras para aumentar y garantizar el voto de los mexicanos en el exterior.

En primer lugar, se realizó un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas del voto de los connacionales mexicanos en el exterior¹²⁸ presentado por un comité técnico de especialistas¹²⁹ a petición del IFE cuyos objetivos eran:

1. Conseguir mayor participación en las elecciones presidenciales por parte de los mexicanos en el exterior. Esto debido a la baja participación de las anteriores experiencias; según datos del IME hay 12, 178, 047 electores potenciales, de los cuales solo 33,111 (0.27%) ejercieron su derecho al voto en el proceso 2005- 2006 y 40, 961 (0.33%) para 2011 - 2012.

128 El análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas del voto de los mexicanos en el exterior que presenta el comité técnico de especialistas por acuerdo CG 753 / 2012, IFE.

129 El Comité técnico de especialistas del acuerdo CG 753/2012 del IFE estuvo integrado por Víctor J. Blanco y Fornieles, Gerardo A, de Icaza, Manuel Mendoza Ramírez, Jorge Durand, Guadalupe González González, Leticia Calderón Chelius, Allert Brown - Gort, Carlos Castro Mendoza y Rodolfo García Zamora.

2. Reducir costos de planeación, desarrollo e implementación del voto desde el extranjero, respecto a las experiencias anteriores. Considerando que el presupuesto para el ejercicio 2011 -2012 fue de 55,941,446.36 pesos, de los cuales la mayor parte del gasto se destinó en la implementación, procesamiento, envío, diseño y producción.
3. Mayor vinculación de la población mexicana residente en el extranjero con sus representantes en el gobierno.
4. Dar a los connacionales un mecanismo de identidad gratuito que sea válido dentro del territorio nacional.
5. Facilitar el proceso de incorporación a la lista nominal y que la emisión del voto sea más accesible,
6. Buscar que el voto, sea un voto informado y
7. Dar al IFE las herramientas necesarias para facilitar la implementación y la logística de todo el proceso electoral.

Y a partir de dicho análisis el comité vertió una serie de propuestas:

En lo relativo a la credencialización, se consideraron algunos puntos que evitaban que los mexicanos en el exterior tuvieran acceso a su credencial para votar y de las cuales se destaca que muchos residentes en el exterior no cuentan con credencial o no se encuentra vigente debido a: a) características específicas como su estatus legal, el tiempo de migración y algunas particularidades demográficas, o b) debido a problemas logísticos y de planeación, como el de tener que presentar un comprobante de domicilio vigente que avale su nacionalidad y su lugar de origen. Para evitar estas situaciones, el comité propuso que podría avalarse la nacionalidad a partir del pasaporte o de la matrícula consular, en vez de un comprobante vigente del lugar de origen bastaría con acreditar el domicilio de su nueva residencia.

También se consideró una campaña para incorporar a todos los migrantes a la lista nominal de electores del exterior, a partir de una credencial para votar, la cual podría ser en versión física (igual a la que poseen los mexicanos dentro del territorio nacional) y cuyo trámite se podría realizar vía embajadas o cónsules, o una credencial virtual (tendría un formato distinto) la cual se podría tramitar por internet. De esta manera, si la credencialización es por las embajadas, el costo disminuiría pues ellas cuentan con datos del 95% de la población que se encuentra en el extranjero, además de que facilitaría el proceso de captura.

El mecanismo para llevar a cabo dicha propuesta sería a partir de una(s) jornada(s) de credencialización por parte del IFE dentro de las embajadas, las cuales podrían ser en determinados periodos de tiempo o permanentes (según el número de mexicanos que se encuentren en ciertos lugares), donde todos los datos recabados serían enviados por línea a oficinas del IFE en México, para ello, se les solicitaría un correo electrónico con la finalidad de mantener contacto en lo relativo a procesos electorales (de no contar con alguno, personal del IFE crearía un correo con caracteres del CURP por si llegasen a olvidarlo) y al final una entrevista para que la persona haga acto de presencia virtual para corroborar la información.

Siguiendo este mecanismo, se estima se podría incorporar al 95% de la población que residen en el exterior, pues el 100% de los migrantes legales cuentan con pasaporte y el 90% de los migrantes indocumentados tienen o pasaporte o matrícula consular.

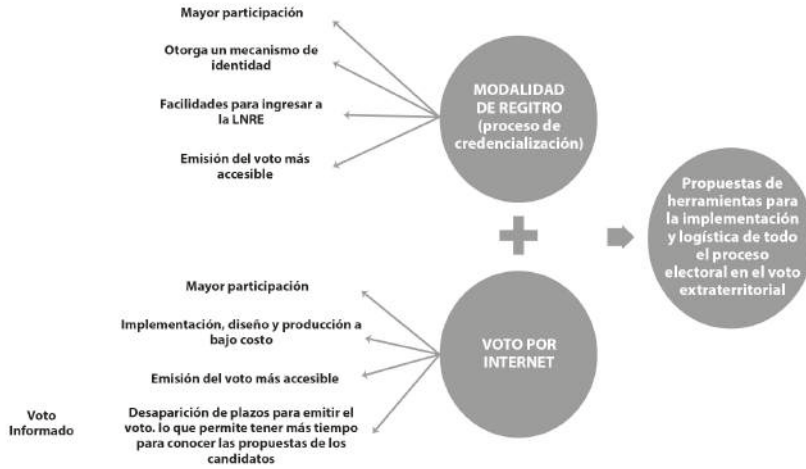
Respecto a la modalidad de emisión del voto, de acuerdo a las cifras que proporciona el IFE en cuanto al tema, se concluye que el voto postal no cubrió las expectativas que se tenían respecto al número de ciudadanos mexicanos que radican fuera del país y con los resultados de una encuesta que se realizó por parte del IFE, CIDE y con información del proceso electoral federal 2011-2012, los ciudadanos residentes en el exterior que fueron encuestados calificaron con 8.2 el voto electrónico, con 6.4 el voto postal y con 6.6 el voto presencial en casillas; la necesidad de crear una nueva propuesta resultaba indispensable para el comité de expertos.

En lo relativo al alcance del voto postal, el comité encontró que esta modalidad de voto resultaba poco inclusivo y costoso, además de contener muchos trámites, de los cuales la mayoría eran complicados y poco amables con quien los realizaba. Una gran falla consistía en los plazos de inscripción pues el ciudadano en el exterior tendría que haber emitido su voto en el exterior cuando en México aún no se registraban los candidatos a la presidencia, lo que propiciaba un voto desinformado al no conocer las propuestas de quienes disputaban el poder y finalmente, que el voto de los mexicanos en el exterior se delegaba a un tercero, el Servicio Postal Mexicano, el cual no siempre garantizaba la recepción plena de las boletas en tiempo y forma.

Se descartó el voto electrónico presencial (urnas electrónicas instaladas en las embajadas), el voto presencial en casillas instaladas en las embajadas, los sistemas mixtos (pues implica la aplicación simultánea de dos o más métodos y ello generalmente deriva de inconvenientes presupuestales y de logística) y el voto electrónico.

Finalmente, el comité planteó como mejor opción para que los ciudadanos mexicanos en el exterior puedan ejercer su voto de manera efectiva, garantizando la secrecía del mismo, disponibilidad, acceso al voto y disminución de los costos para este ejercicio, ellos consideran el voto por internet. Esta modalidad garantiza que cualquiera que quiera ejercer su derecho al voto podría hacerlo desde cualquier lugar, siempre y cuando tenga un dispositivo con conexión estable a internet; además, el voto, al ser capturado por un medio electrónico se erradicaría el margen de error humano, facilitaría la contabilización y publicación de los resultados electorales, el sistema podría otorgar un password al ciudadano para rastrear el voto (más no el sentido del mismo) y dar a conocer al elector si su voto ya fue contabilizado, lo que provocaría un aumento en términos de eficacia y certidumbre; además de que se reducirían los costos hasta un 30% en comparación con el presupuesto ejercido para 2011-2012 (Ver cuadro 6).

Cuadro 6: Modelo de la Comisión de Expertos



Fuente: Elaboración propia

Durante el foro se destaca la participación de la presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios de la LXII Legislatura, la diputada Amalia García del GP del PRD, quien menciona estar a favor de la creación de una sexta circunscripción donde los candidatos de ella sean migrantes que puedan trabajar en representación de los intereses de los connacionales; así mismo, comenta la necesidad de compromiso por parte de todos los partidos políticos para lanzar candidatos a las listas de RP que cumplan con esta característica pues ello sería una medida verdaderamente incluyente. Por parte de Acción Nacional se mencionó que la democracia en México es imperfecta y que esta lograría estar completa cuando el Estado mexicano garantice a los migrantes el derecho político y humano de votar y ser votado.¹³⁰

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recomendó diseñar un nuevo modelo para que los mexicanos votaran porque, aunque el voto vía postal se diseñó a modo de ser uno de los más seguros del mundo, propició pocos votos en comparación con los millones de mexicanos que residen fuera.

130 <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Marzo/07/3151-El-voto-de-migrantes-mexicanos-es-un-derecho-humano-que-debe-reconocerse-diputados>

Como parte del rediseño, se propuso la creación de una sexta circunscripción que sea exclusiva para ese sector de la población y además alentó la participación de los partidos políticos a través de campañas electorales, pues ello provocaría un aumento en la participación electoral. Carlos Castro de la UNAM, por su parte, habló acerca de lo viable, seguro y económico que resultaría el voto electrónico; viable pues el acceso a internet es una realidad, seguro con un sistema de credencialización de los migrantes y económico pues reduciría un 30% el costo a comparación del voto vía postal.¹³¹ Posteriormente, la diputada Amalia García mencionó que las propuestas derivadas de foro se turnarían a la Comisión que ella precedía y a la de la Frontera Norte y de Gobernación.

Con estos antecedentes, el 14 de mayo de 2014 se llevó a cabo, en el Senado de la República, la votación para aprobar la nueva ley electoral nacional. La única senadora que cuestionó el modelo de voto, fue Alejandra Barrales, quien mencionó que la ley no prevé medio de impugnación alguno si a algún ciudadano mexicano en el exterior se le negara el derecho de solicitar su credencial para votar.¹³² De esta manera, la votación en el Senado quedó de la siguiente manera:

Tabla 5: Votación de la Sesión del 14 de mayo de 2014, Senado de la República.

| Partido | A favor | En contra | Abstención | Comisión Oficial ¹³³ |
|-----------|---------|-----------|------------|---------------------------------|
| PAN | 34 | 0 | 0 | 0 |
| PRI | 52 | 0 | 0 | 0 |
| PRD | 18 | 3 | 0 | 0 |
| PVEM | 7 | 0 | 0 | 0 |
| PT | 1 | 4 | 0 | 1 |
| Sin grupo | 1 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 113 | 7 | 0 | 1 |

Fuente: Senado de la República

131 *Ibidem*.

132 Senado de la República, sesión del 14 de mayo de 2014, versión estenográfica. Consultada en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1516> [2 de noviembre de 105].

133 Inasistencia.

Por otro lado, ya en la Cámara de Diputados el dictamen pasó de manera casi inmediata, en función del tema en cuestión. Destaca la participación de Fernando Rodríguez Doval, de Acción Nacional, que mencionó que no es propio de un sistema democrático que, habiendo más de 13 millones de mexicanos en el exterior, hayan votado menos de cincuenta mil en los comicios anteriores, por lo que la credencialización y la modalidad personal de voto, son más pertinentes que nunca. Quien hizo una reflexión fue el diputado Raúl Gómez Ramírez, que enfatizó que el voto electrónico debe ser una plataforma confiable, eficiente, segura y fiscalizable desde el principio, para no prestarse a interpretaciones de duda.¹³⁴ De esta manera, se votó en lo general y en lo particular:

Tabla 6: Votación de la Sesión del 15 de mayo de 2014, Cámara de Diputados.

| Partido | A favor | En contra | Abstención | Inasistencias |
|----------------------|---------|-----------|------------|---------------|
| PAN | 99 | 0 | 2 | 13 |
| PRI | 204 | 0 | 1 | 8 |
| PRD | 45 | 35 | 7 | 14 |
| PVEM | 24 | 0 | 0 | 4 |
| PT | 0 | 11 | 0 | 3 |
| Nueva Alianza | 9 | 0 | 0 | 1 |
| Movimiento Ciudadano | 0 | 16 | 1 | 3 |
| TOTAL | 381 | 62 | 11 | 46 |

Fuente: Cámara de Diputados

134 Cámara de Diputados, sesión del 15 de mayo de 2014. Consultada en <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/62/2do/2P/1Extra/may/01L62A2E103.html> [2 de noviembre de 2015].

CAPÍTULO III

DESEMPEÑO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL EN TORNO AL VOTO EXTRARERRI-TORIAL

Introducción

El objetivo principal del presente capítulo es explicar y analizar el diseño y desempeño institucionales de los diferentes modelos de voto de los mexicanos en el extranjero implementados por la autoridad electoral nacional para las elecciones de 2006 y 2012, así como lo conducente a la reforma electoral de 2014, la cual transforma de manera sustancial el mecanismo electoral más allá de las fronteras, y su posterior implementación en 2018. De esta manera, el punto central de análisis es el siguiente: a partir de la aprobación de la normatividad desde el complejo andamiaje legislativo presentada en el anterior capítulo, resulta indispensable exponer la manera en que la autoridad electoral ha diseñado los mecanismos institucionales para implementar los diferentes modelos de gestión creados a partir de la interpretación de un mandato de ley específico. Con base en lo anterior, el elemento sustancial del capítulo es detectar la existencia de una filosofía institucional precisa en torno al voto de los mexicanos en el exterior, y de existir de manera plena, analizar cómo ha ido evolucionando con base en los principios rectores del instituto.¹³⁵

Así, el presente capítulo se basa principalmente en la explicación de la evolución histórica del fenómeno en términos de implementación. *Grosso modo*, se revisará el desempeño obtenido por la institución electoral nacional a partir de los diferentes diseños institucionales durante las reformas electorales nacionales que han contemplado la expansión de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero.

135 Que desde la creación del IFE son: Certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; a los cuales se sumó el principio de Máxima publicidad a partir de la reforma electoral del 2014. Artículo 30 numeral 2 de la LEGIPE.

Bajo esa premisa, una condición sine qua non para sostener un análisis institucional en torno a la calidad y la eficacia del proceso electoral en el ámbito del voto de los ciudadanos en el extranjero, radica en examinar si existe un cabal cumplimiento de los objetivos institucionales mediante la revisión de los instrumentos que se han aplicado desde la reforma político electoral de 2005 hasta ahora. De esta manera, el camino se esboza a través de una reconstrucción de las distintas modificaciones en el diseño de dichos instrumentos durante los procesos anteriores del IFE/INE.

Así, se estudiará el desempeño de la autoridad electoral en función de una política específica, no en función de los casos mismos, sino si la autoridad electoral ha tenido una posición coherente en torno a su filosofía institucional durante todos estos años, y cómo esta filosofía institucional tiene o no, consistencia en el paso del tiempo. En otras palabras, si existen cambios fundamentales en el paradigma de la autoridad electoral nacional con relación a su visión de cómo debe ser el voto extraterritorial, para explicar de manera clara la estructura institucional diseñada para afrontar los diferentes desafíos inherentes a la planeación del mecanismo de voto de los ciudadanos más allá de las fronteras nacionales.

De tal suerte, el presente capítulo se subdivide en cinco apartados relevantes: por un lado, se exponen y explican los diferentes diseños legales relativos al voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior, así como los resultados de cada elección presidencial celebrada a partir de la reforma electoral de 2005 a la fecha. En el segundo apartado, se analiza el andamiaje institucional y sus modificaciones a través del tiempo, para dar paso a la tercera sección relativa al proceso de credencialización desde el exterior, mecanismo toral para robustecer con un elemento más la percepción del sufragio transnacional en México. En el cuarto apartado se discuten algunos argumentos relativos al voto electrónico por internet, para finalizar con un análisis integral de la estrategia de comunicación del INE a través los spots que han promocionado el voto de los mexicanos residentes fuera del territorio nacional.

3.1. El sustento normativo-legal del voto de los mexicanos en el extranjero

3.1.1 El libro sexto del COFIPE

Aprobada la reforma político-electoral de 2005, se adicionó al COFIPE el Libro Sexto intitulado *Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, el cual constaba de 28 artículos, inscritos desde el 273 al 300 del COFIPE. Para darle validez legal, hubo modificaciones en artículos centrales del Código, siendo los artículos afectados por el tema los artículos 1, 49 y 250 del mismo.

La adición que se hizo al artículo primero del COFIPE, es fundamental ya que fue la primera vez que una normatividad en México reconocía el derecho al sufragio de los ciudadanos mexicanos en territorio extranjero para la elección de presidente de la República.¹³⁶ De esta manera, para los cómputos distritales de la votación para presidente de la República, se tomaron en cuenta los votos emitidos en el exterior¹³⁷ y se sumaron en las actas de escrutinio y cómputo distrital.

Sin embargo, el COFIPE en su artículo 49 fracción f, también obliga a los ciudadanos en el exterior a no realizar aportaciones ni donativos de ningún tipo a los partidos políticos nacionales.

3.1.1.1 Alcance

De acuerdo al artículo 273, los ciudadanos mexicanos en el exterior solo podrán participar en la elección presidencial. Esto incluía a todos los mexicanos que así lo desearan y se registraran previamente. Es decir, no hay criterios mayores de selección, haciendo que el voto fuera en teoría universal, siempre que los requisitos fuesen cumplidos a cabalidad.

3.1.1.2 Registro de votantes

Entre los requisitos se encuentra el registro de los votantes para la conformación de la LNRE. El procedimiento de registro también es únicamente vía postal.¹³⁸ Para lograr registrarse como potencial votante, se determinaron los

136 COFIPE, 2005, Artículo 1.

137 *Ibidem*. Artículo 250, inciso d.

138 *Ibidem*. Artículo 274.

tiempos idóneos, los cuales fueron entre el primero de octubre del año anterior a la elección, y el 15 de enero del año de la elección. De recibirse una solicitud fuera de tiempo, esta no sería atendida (además se tenían que cumplir cabalmente los requisitos mencionados en dicho artículo).¹³⁹ Habiendo cumplido el registro para ser votante, el IFE mandaba una boleta, la cual debería ser regresada en con el voto al momento. Todos los formatos de solicitud, así como la asesoría de personal capacitado por el IFE, tendrían lugar en sedes diplomáticas, a través de los acuerdos correspondientes entre IFE y SRE.¹⁴⁰

La solicitud de voto tendría otros requisitos legales que protegieran las labores del IFE. Es decir, una cláusula manifestada en el artículo 276 en donde el ciudadano en el exterior se compromete a votar, solicitando su renuncia de la Lista Nominal de Electores para formar parte de otra lista nominal especial: la LNRE.

3.1.1.3 Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero

La solicitud de inscripción a la LNRE además de ser por vía postal, era dirigida a la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores a través de firma autógrafa o huella digital, manifestando bajo protesta decir la verdad del domicilio y la documentación.¹⁴¹

El artículo 277 afirma que la LNRE se construyó únicamente con un carácter temporal y exclusivo para la celebración de la elección, y que por su naturaleza no contendría las fotografías de los electores, a diferencia del diseño de la Lista Nominal de los residentes en territorio nacional. Se construyeron dos listas paralelas que conformarían la LNRE; por un lado, una conformada a partir de los domicilios de los votantes en el exterior, cuyo objetivo sea enviar el material electoral correspondiente para la emisión del voto; mientras que la otra lista se edificaba por los domicilios de las credenciales de elector de los votantes, para sumar los votos en las actas de escrutinio y cómputo distritales.¹⁴² En otras palabras, para el registro de los votantes, la LNRE se organizó a partir del lugar

139 *Ibidem*. Artículo 275.

140 *Ibidem*. Artículo 278.

141 *Ibidem*. Artículo 274.

142 *Ibidem*. Artículo 280.

de residencia de los votantes en el exterior, pero los votos se contabilizaron y sumaron en los resultados distritales correspondientes a los domicilios de las credenciales de los votantes.

Por otro lado, los partidos políticos contaron con un plazo que no rebasara el 31 de marzo del año de la elección para hacer observaciones a la LNRE, y las modificaciones debían ser solventadas a más tardar el 15 de mayo.¹⁴³ Concretado lo anterior, las boletas se imprimirían en función del resultado de la LNRE, de acuerdo con lo establecido en el 283; y a más tardar el 20 de mayo se enviará el sobre con la boleta a los electores en el exterior.¹⁴⁴

3.1.1.4 Modalidad de voto

Para emitir el voto desde el exterior, es necesario contar con credencial para votar, sin embargo, el artículo 144 párrafo 1 del COFIPE solo previó que la única forma de conseguir una credencial de elector es en los módulos en territorio nacional. Una vez recibida la boleta, el ciudadano debía emitir su voto de manera libre, secreta y directa, y reenviarlo en el sobre que el mismo Instituto mandó con los sellos postales, con el objetivo de que fuera regresado de manera inmediata, intentando conservar y respetar los criterios de secrecía del voto.¹⁴⁵

Es importante recalcar que además de los criterios de validez del voto que el Instituto previó, para los votos de los mexicanos en el extranjero hay otra cláusula, la cual tiene que ver con que el voto llegue al menos con 24 horas de anterioridad a la celebración de la jornada electoral.¹⁴⁶

Ya con el total de los votos en las oficinas generales del IFE, se implementaron los mecanismos de escrutinio y cómputo necesarios en el local único, para clasificar los votos por entidad federativa y distrito de procedencia, para generar el acta y las copias correspondientes para los partidos políticos.¹⁴⁷ Dicha estadística se generó con el objetivo de sumarlos al resultado final de la elección.

143 *Ibidem*. Artículo 282.

144 *Ibidem*. Artículo 284.

145 *Ibidem*. Artículos 285, 286 y 299.

146 *Ibidem*. Artículos 287 y 288.

147 *Ibidem*. Artículos 290-295. El local único históricamente se establece en las instalaciones del Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México. Las mesas de escrutinio y cómputo se integran a través del sorteo de insaculación ciudadana.

3.1.1.5 Campaña y militancia

Finalmente, el COFIPE de 2005, también prevé los mecanismos que regulan las campañas electorales y financiamiento desde el exterior, las cuales según los artículos 296 y 297, quedan estrictamente prohibidos y contemplados en las sanciones siempre que haya un debido fundamento.

3.1.2 Desempeño de la institución electoral: la primera experiencia, 2006

Al pasar el proceso electoral de 2006, los resultados no fueron los más alentadores. Al aprobarse el Libro Sexto del COFIPE, se esperaba que los migrantes participaran a raudales. Proyecciones del IFE estimaban entre 1.5 y 2 millones de votantes desde el exterior.¹⁴⁸ Sin embargo, después de los 107 días que marcaba el COFIPE para el registro y la emisión del voto, solo 40, 876 ciudadanos mexicanos se registraron para votar, de los cuales el 79.8% emitió su voto desde el exterior.

Las cifras fueron poco alentadoras. Más si se contrastan con la compleja estrategia de difusión que se llevó a cabo. La difusión se realizó en tres etapas, las cuales pretendían incentivar la participación de los ciudadanos migrantes por medio de mensajes, en un principio informativos, respecto a la modalidad de registro y de voto. Así mismo, se crearon mecanismos de contacto permanente y una extensión especial en IFETEL que atendiera las dudas de los ciudadanos interesados. Uno de los lemas de campaña, ocupados en medios impresos, pulseras, folletos etcétera, recibió una respuesta alentadora por parte de la ciudadanía en general:

Cuadro 7: Ejemplo de propaganda de difusión



Fuente: IFE¹⁴⁹

148 Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos residentes en el Extranjero, 2006, Anexo estadístico del Libro Blanco, p31.

149 En el apartado 3.6 del presente libro, se analiza detalladamente la estrategia de comunicación política.

De septiembre de 2005 a febrero de 2006, la campaña en televisión se acrecentó, con mensajes de difusión de la importancia de votar desde el exterior, en esta primera experiencia. El IFE sumó a sectores de referencia para promocionar la campaña de voto en el exterior, así, figuras como el grupo musical “los Tigres del Norte”, el basquetbolista Eduardo Nájera, Univisión y la FEMEXFUT se unieron para sensibilizar a la población migrante de la importancia de participar en la elección.¹⁵⁰

Presupuestalmente, el proyecto de Voto de los Mexicanos en el exterior, solicitó una asignación de 1,062 millones de pesos para 2006, sin embargo, por la poca respuesta de los mexicanos en el exterior en la etapa de registro, el presupuesto para 2006 fue de 265.9 millones de pesos. Lo anterior, sin contar los 264.1 millones que ya habían sido asignados para 2005. Esto hace un total de 530 millones de pesos, el cual fue destinado a 30 proyectos específicos.¹⁵¹

Respecto a la cuestión de la vulnerabilidad del voto, Patricio Ballados (director de la Unidad técnica del voto de los mexicanos residentes en el extranjero) descartó la posibilidad de que existieran irregularidades fuera del territorio nacional, que vulneraran la secrecía del voto, o más aún, que fueran determinantes en el resultado final de la elección.¹⁵² Sin embargo, lo que destaca es el énfasis que utiliza en su texto en donde afirma “cumplir con el mandato de ley”. Es decir, a pesar de existir programas y redes de promoción del voto, programas de distribución focalizada, y propaganda de radio y televisión con 467 millones de impactos, el mandato de ley es el elemento fundamental a cumplir. Naturalmente, no existe la posibilidad de ir más allá de lo establecido por la ley, pero es posible deducir que los esfuerzos institucionales pudieron haber sido mucho más eficaces con otro modelo de voto.¹⁵³

Respecto a los resultados electorales, es preciso destacar que los votos llegaron de 71 distintos países del mundo, siendo los más importantes los siguientes:¹⁵⁴

150 Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos residentes en el Extranjero, 2006, “Capítulo VI: Estrategia de difusión”, pp. 13-25.

151 Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos residentes en el Extranjero, 2006, “Capítulo VII: Recursos financieros, humanos, materiales y servicios”, pp. 1-4.

152 Patricio Ballados, “Voto desde el extranjero”, Revista Nexos, México, febrero de 2006, p.6.

153 *Ibidem.* p.8.

154 Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos residentes en el Extranjero, 2006, “Capítulo V: Jornada Electoral (Actos previos, desarrollo y posteriores)”, p. 54.

Cuadro 8: Países con mayor participación en el voto de los mexicanos en el exterior, 2006.

| País | Total Registrados | Votos emitidos | Proporción | Proporción del total de votos emitidos |
|----------------|-------------------|----------------|------------|----------------------------------------|
| Estados Unidos | 35746 | 28335 | 0.7926761 | 0.86861224 |
| España | 1238 | 1108 | 0.89499192 | 0.03396585 |
| Canadá | 861 | 823 | 0.95586527 | 0.02522915 |
| Francia | 509 | 309 | 0.60707269 | 0.00947243 |
| Reino unido | 448 | 428 | 0.95535714 | 0.01312038 |
| Alemania | 393 | 368 | 0.93638677 | 0.01128108 |
| Italia | 212 | 137 | 0.64622642 | 0.00419975 |
| Países Bajos | 165 | 80 | 0.48484848 | 0.00245241 |
| Suiza | 188 | 151 | 0.80319149 | 0.00462892 |
| Australia | 100 | 67 | 0.67 | 0.00205389 |
| Suecia | 61 | 46 | 0.75409836 | 0.00141013 |
| Argentina | 58 | 39 | 0.67241379 | 0.00119555 |
| Brasil | 44 | 32 | 0.72727273 | 0.00098096 |
| Guatemala | 79 | 46 | 0.58227848 | 0.00141013 |
| Japón | 49 | 45 | 0.91836735 | 0.00137948 |

Fuente: Elaboración propia con base en IFE

Es decir, a pesar de la baja participación, existe una normalidad en la cantidad de votos registrados, puesto que la capacidad de respuesta de los electores en tanto el registro y la votación, no tiene una variedad significativa (ver cuadro 12).¹⁵⁵

La evaluación institucional tuvo distintos bemoles a considerar. Para ello, el IFE organizó reuniones con organizaciones sociales, las cuales se integraban con miembros de la academia, diputados, personal del IFE y expertos en el tema. La autoevaluación del IFE sostiene que logró el objetivo de incorporar a los migrantes a la comunidad política, al menos en lo que al ejercicio de derechos políticos se refiere. Sin embargo, las principales críticas radican en dos temas: el primero es que, sin proceso de credencialización, seguirá siendo difícil lograr que un número mayor de ciudadanos en el exterior participen en las elecciones, por lo que se propone organizar jornadas itinerantes de credencialización en el exterior.

155 *Ibíd.*, p.54

Cuadro 9: Participación por entidad federativa

| Entidad Federativa | Votantes | Entidad Federativa | Votantes |
|--------------------|----------|---------------------|----------|
| Distrito Federal | 5,401 | Sonora | 549 |
| Jalisco | 4,182 | Hidalgo | 514 |
| Estado de México | 3,353 | Durango | 475 |
| Michoacán | 2,662 | Querétaro | 474 |
| Guanajuato | 2,061 | Coahuila | 465 |
| Nuevo León | 1,353 | Sinaloa | 461 |
| Puebla | 1,266 | Nayarit | 348 |
| Baja California | 1,338 | Aguascalientes | 319 |
| Chihuahua | 1,003 | Colima | 277 |
| Veracruz | 942 | Yucatán | 165 |
| Guerrero | 849 | Tlaxcala | 137 |
| Morelos | 845 | Baja California Sur | 125 |
| Oaxaca | 713 | Quintana Roo | 121 |
| Tamaulipas | 703 | Chiapas | 121 |
| San Luis Potosí | 671 | Campeche | 51 |
| Zacatecas | 652 | Yucatán | 36 |

Fuente: Elaboración propia con base IFE.

El segundo tiene que ver con la modalidad, ya que existe una interpretación de que el carácter restrictivo de la legislación sigue siendo el temor de los partidos políticos a que el voto migrante decida la elección. Bajo esa tónica, la evaluación institucional contempla que para futuras elecciones el voto debe ser también emitido personalmente en los diferentes consulados y embajadas de México en el mundo. Además, se hizo hincapié de la necesidad de conocer a los candidatos en el extranjero, por lo que se sugirió permitir el desarrollo de campañas electorales, ya que, a pesar de las cifras del desplegado de comunicación, se consideró que hizo falta información de la oferta política, lo que también está directamente relacionado con los tiempos contemplados en el COFIPE. Destaca la participación del ahora Consejero Presidente del INE, quien señaló que las reglas básicas no cumplieron las expectativas, sosteniendo que “el costo de la democracia debe buscarse en función de los fines que persigue, y no en función estricta del costo monetario.”¹⁵⁶

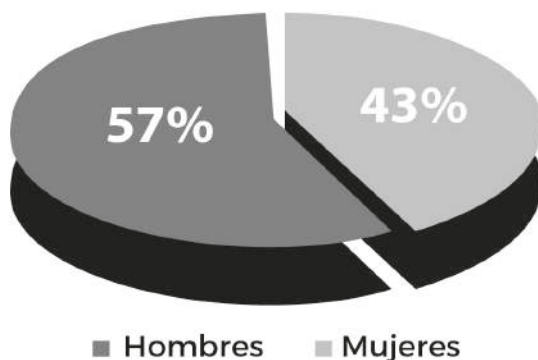
156 Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos residentes en el Extranjero (VMRE), 2006, Capítulo IX Evaluación, p.9.

Lo relevante de dicho documento evaluador es, que mientras las voces de los partidos políticos lo asumen como un mecanismo exitoso para la democracia nacional, el IFE toma una postura de búsqueda de mejoramiento en los diferentes mecanismos, sin hacerlo fuera del marco normativo aprobado por los legisladores. La voz de los académicos es mucho más crítica y propositiva, por ejemplo, Leticia Calderón Chelius, enfatizó que el tema además de no ser nuevo está diseñado para que se contemple como un indicador cumplido, sobre todo ante la mirada internacional, sin embargo, que está diseñado para que la complejidad de la herramienta desmotive al elector y en realidad no sea del interés de la clase política. Rodolfo Corona, por su parte, puntualizó que el voto de los mexicanos con la modalidad actual en el exterior no incentiva la participación de los migrantes, y por lo tanto no es representativo.

Entonces, la primera elección desde el exterior fue marcada por diferentes bemoles los cuales es posible distinguir: no se puede dejar de lado que luego de años de debate y discusión, por fin se puso en práctica, un mecanismo que al tiempo tendría que evolucionar, porque era claro la necesidad de mejorar el diseño institucional, lo que de alguna manera la siguiente elección presidencial brindaría la oportunidad para hacerlo.

Respecto a la votación, resulta relevante como un dato complementario que la distribución del voto por género fue bastante equilibrado en los electores desde el exterior:

Gráfica 2: Votantes inscritos en el exterior por género, elección 2006.



Fuente: Elaboración propia con base en datos IFE.

Aunque los resultados electorales bien podrían pasar a segundo término, es importante recalcar que, a pesar de no ser significativos para la elección, es claro distinguir que el comportamiento electoral favorece a quien en ese momento era el partido en el gobierno, y por otro lado, castiga al partido político que gobernó durante décadas, y que dicho sea de paso acotó la reforma en torno al mecanismo de voto desde el exterior:

Cuadro 10: Resultados electorales desde el exterior, 2006.

| Voto de los mexicanos en el exterior: proceso electoral 2006 | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------|------------|
| Partido político o coalición | Candidato | No. de votos | Porcentaje |
|  | Felipe Calderón | 19,016 | 58.29 % |
|  | Roberto Madrazo | 1,360 | 4.17 % |
|  | Andrés Manuel López obrador | 11,090 | 34.00 % |
|  | Roberto Campa | 128 | 0.39 % |
|  | Patricia Mercado | 887 | 2.72 % |
| Partidos no registrados | ----- | 29 | 0.09 % |
| Votos nulos | ----- | 111 | 0.34 % |

Fuente: elaboración propia con datos IFE.

Entonces el desempeño institucional en la primera experiencia electoral estuvo lleno de variables valiosas a contemplar por la institución electoral, mismas que van desde el análisis de la efectividad del modelo pasando por las preferencias electorales, las cuales también fueron un motivo para mantener la normatividad inamovible para la siguiente elección.

3.1.3 Desempeño en la segunda experiencia electoral, 2012

Bajo una misma normatividad, pero consciente de que había que realizar esfuerzos diferentes, el IFE retomó las relaciones con los organismos susceptibles a colaborar en el proyecto. Se crearon canales alternativos de difusión del proyecto, y se levantó el micro sitio www.votoextranjero.mx, el cual se pretendía fuera un detonante para llamar la atención de los votantes. Además, se implementó un programa de asistencia del llenado de los formatos de inscripción a la LNRE en las oficinas consulares. Si se mira de manera superficial, el IFE estaba haciendo todo lo posible para que esta experiencia resultara mucho más exitosa que la anterior.

Sin embargo, el presupuesto había sido recortado en comparación de la elección anterior: para el proceso electoral 2011-2012, el monto presupuestal no rebasaba los 170 millones de pesos. Para esta elección, la encargada de coordinar el COVE fue Dalia Moreno.

De esta manera se echó a andar de nuevo el mecanismo, el cual se cumplió a cabalidad conforme a derecho. Sin embargo, el gran problema fue que a pesar de la implementación de mayores y más efectivos e inmediatos mecanismos de difusión, además de contar con personal dedicado exclusivamente al apoyo de los connacionales en el trámite de registro y la protección consular garantizada por los acuerdos tomado con la SRE, la participación volvió a ser desalentadora.¹⁵⁷ De 59,115 solicitudes aprobadas para votar en las elecciones de 2012, s el 68.87% votó, el equivalente a 40,714 votos. De nuevo la distribución de países desde donde se emitió el sufragio mostró que la campaña de difusión fue lo suficientemente divulgada para que los mexicanos en países lejanos logaran participar:

Cuadro 11: Emisión del voto por país, 2012.

| PAÍS | Registrados | Votos recibidos | %Participación |
|-------------|-------------|-----------------|----------------|
| EUA | 45586 | 29348 | 64.38 |
| Canadá | 2814 | 2192 | 77.9 |
| España | 2345 | 2180 | 92.96 |
| Alemania | 1421 | 1188 | 83.6 |
| Francia | 1375 | 1195 | 86.91 |
| Reino Unido | 1129 | 877 | 77.68 |
| Italia | 492 | 407 | 82.72 |

157 Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Proceso electoral 2011-2012, p. 605.

| PAÍS | Registrados | Votos recibidos | %Participación |
|------------------------|-------------|-----------------|----------------|
| Suiza | 378 | 351 | 92.86 |
| Australia | 360 | 303 | 84.17 |
| Países Bajos | 311 | 286 | 91.96 |
| Brasil | 199 | 185 | 92.96 |
| Argentina | 180 | 145 | 80.56 |
| Suecia | 165 | 144 | 87.27 |
| Bélgica | 145 | 134 | 92.41 |
| Colombia | 140 | 116 | 82.86 |
| Chile | 140 | 114 | 81.43 |
| China | 130 | 99 | 76.15 |
| Guatemala | 112 | 92 | 82.14 |
| Austria | 104 | 97 | 93.27 |
| Japón | 93 | 83 | 89.25 |
| Panamá | 92 | 59 | 64.13 |
| Dinamarca | 82 | 78 | 95.12 |
| Costa Rica | 78 | 63 | 80.77 |
| Finlandia | 73 | 65 | 89.04 |
| El Salvador | 66 | 64 | 96.97 |
| Noruega | 66 | 56 | 84.85 |
| República Checa | 60 | 55 | 91.67 |
| Perú | 56 | 51 | 91.07 |
| Irlanda | 54 | 44 | 81.48 |
| Singapur | 54 | 49 | 90.74 |
| Corea del Sur | 49 | 44 | 89.8 |
| Nueva Zelanda | 40 | 34 | 85 |
| Portugal | 39 | 30 | 76.92 |
| Ecuador | 38 | 32 | 84.21 |
| Israel | 36 | 29 | 80.56 |
| Uruguay | 36 | 30 | 83.33 |
| Honduras | 32 | 27 | 84.38 |
| Hong Kong | 32 | 30 | 93.75 |
| Bolivia | 30 | 24 | 80 |
| Polonia | 28 | 20 | 71.43 |
| Venezuela | 27 | 2 | 7.41 |
| Hungría | 26 | 25 | 96.15 |
| Emiratos Árabes Unidos | 25 | 2 | 8 |

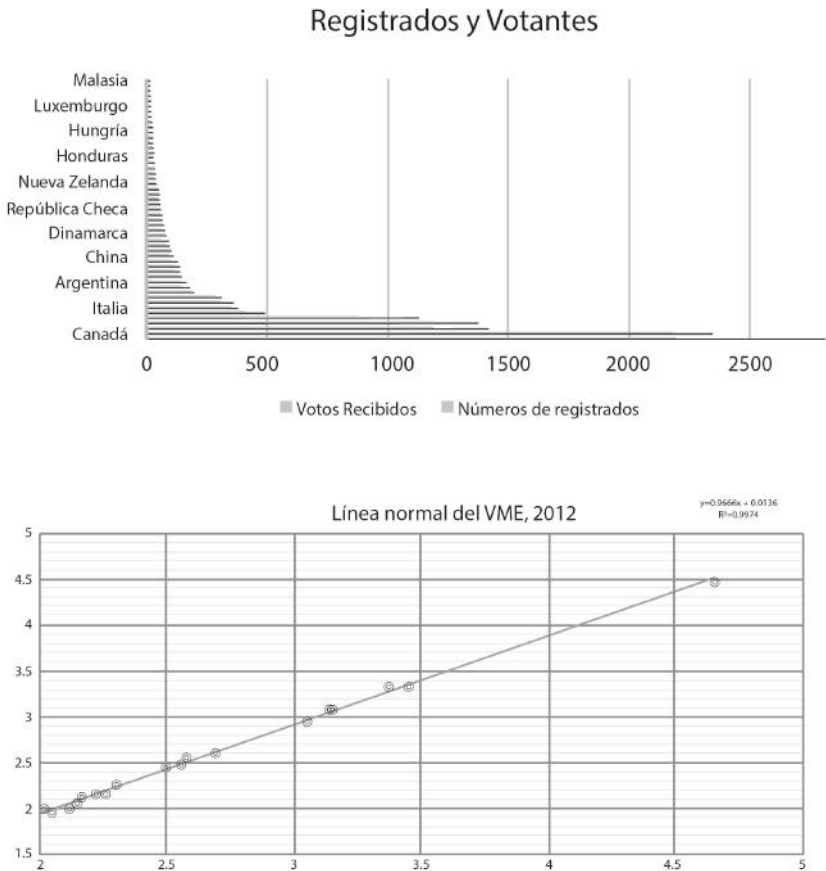
| PAÍS | Registrados | Votos recibidos | %Participación |
|----------------------|-------------|-----------------|----------------|
| Nicaragua | 23 | 20 | 86.96 |
| Grecia | 18 | 15 | 83.33 |
| India | 18 | 15 | 83.33 |
| Luxemburgo | 18 | 17 | 94.44 |
| República Dominicana | 18 | 14 | 77.78 |
| Sudáfrica | 18 | 11 | 61.11 |
| Rusia | 15 | 13 | 86.67 |
| Arabia Saudita | 14 | 4 | 28.57 |
| Malasia | 14 | 8 | 57.14 |

Fuente: Elaboración propia con base en IFE.

Lo más relevante es que es posible comprobar que hay una distribución normal del voto, lo que descarta la idea de que los ciudadanos no quieran participar en los comicios de su país de origen en relación con el contexto de su país de residencia, sino que refuerza la hipótesis de que los mecanismos, fechas y modalidad no son elementos suficientes para implementar el voto extraterritorial en un país con millones de ciudadanos en el exterior (Ver gráficas 3).

Así, como es posible observar en las gráficas, los casos de registro y votación desde el exterior para la experiencia electoral 2012, tienden al centro de la línea normal, siendo el caso de los votantes desde Estados Unidos el caso más extremo en la gráfica. Sin embargo, el hecho de que tiendan al centro explica que, si bien el mecanismo no tiene un alcance a todos los mexicanos que pueden votar desde el exterior, los que sí tienen la oportunidad de registrarse y votar, lo hacen a partir de una normalidad en el trámite.

Gráficas 3: Distribución normal entre registrados y votantes y línea normal de VME 2012



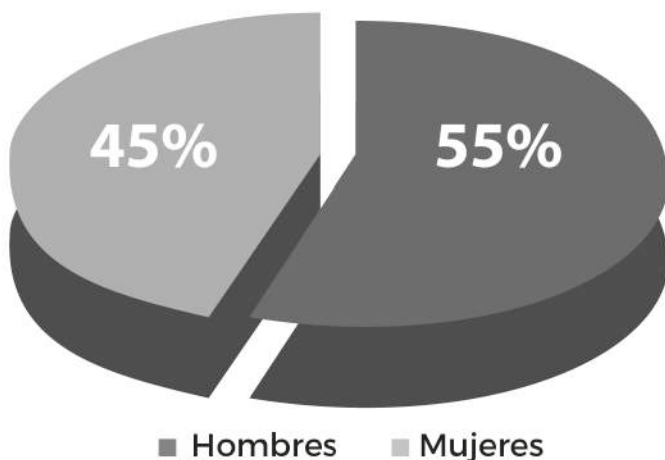
Fuente: Elaboración propia con base en IFE.

En ese sentido, la evaluación del mecanismo de voto desde el exterior se realizó desde las diferentes visiones de los organismos interinstitucionales que trabajaron en la implementación de esta política: desde las Direcciones Ejecutivas, miembros de la sociedad civil e instituciones coadyuvantes, se construyó una evaluación integral que detectara los retos y falencias a enfrentar para elecciones subsiguientes. Los principales argumentos vertidos esgrimen una primera conclusión que hay que mencionar, es que se comprobó que, de no hacerse modificaciones en el COFIPE, las votaciones en el exterior seguirían

siendo poco participativas y considerablemente costosas para el IFE. La evaluación institucional menciona la importancia de conservar los vínculos con las comunidades en el exterior, desde vínculos virtuales, como el micrositio, hasta vínculos con clubes de migrantes, lo cual refuerce la relación institución-ciudadanía. Otro de los mayores retos reconocidos por el IFE es que es necesario un programa permanente de credencialización fuera de las fronteras, o de alguna manera posibilitar a los ciudadanos de votar a la distancia con documentos consulares. Además, ampliar el periodo de inscripción, pues las fechas son sumamente cortas.¹⁵⁸

Respecto a la distribución de género, es importante destacar que para la elección de 2012 fue mayor la participación de mujeres votantes en el proceso electoral presidencial:

Gráfica 4: Votantes inscritos en el exterior por género, 2012.



Fuente: Elaboración propia, con datos IFE.

Por otro lado, las votaciones aumentaron en lo relativo al registro y emisión del voto de los ciudadanos, y a pesar de que aún era un número poco significativo para la cantidad de ciudadanos con la posibilidad de votar desde el exterior, este número aumentó de manera gradual, conservando la tendencia electoral:

158 *Ibidem.* p. 626.

Cuadro 12: Resultados electorales desde el exterior, 2012.

| Voto de los mexicanos en el exterior: proceso electoral 2012 | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------|------------|
| Partido político o coalición | Candidato | No. de votos | Porcentaje |
|  | Josefina Vázquez Mota | 17,169 | 42.17 % |
|  | Enrique Peña Nieto | 6,359 | 15.62 % |
|  | Andrés Manuel López obrador | 15,878 | 39.00% |
|  | Gabriel Quadri | 829 | 2.04 % |
| Partidos no registrados | ----- | 75 | 0.18 % |
| Votos nulos | ----- | 404 | 0.99 % |

Fuente: Elaboración propia con base en IFE.

Sin embargo, los números siguieron siendo magros ante la expectativa institucional de maximizar el voto de los mexicanos en el exterior, por lo que a partir de ello se vio la necesidad de reformar sustancialmente el modelo de voto de los mexicanos en el exterior, mismo que para 2014 mostraría por primera vez, cambios relevantes al modelo primigenio.

3.1.4 El libro sexto de la nueva ley, LEGIPE

Luego de dos pruebas de fuego que fueron implementadas de manera legal y transparente, pero con resultados poco alentadores, el engranaje institucional tuvo que ser modificado de tal suerte que evolucionara el compromiso del gobierno ante la relación de pertenencia o membresía de los migrantes con la nación mexicana y con ello garantizar su desarrollo óptimo. De esta forma, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales intenta atender las diversas inexactitudes organizacionales y procedimentales presentadas en los procesos electorales de 2006 y 2012 respecto al ejercicio del voto de los mexicanos en el exterior.

Así, las modificaciones que se realizaron en esta última reforma político-electoral tienen que ver principalmente con cinco características del modelo mexicano de voto desde el exterior: tipo de sufragio, el modelo de registro, el alcance electoral (las elecciones en las que es posible participar), la credencialización y la modalidad de voto. Por otro lado, los temas relativos a las campañas fuera del territorio nacional, la ausencia de representación de este grupo minoritario en el Congreso, así como la imposibilidad de registrarse como candidatos de elección popular, se mantuvieron inmóviles en la normatividad electoral.

Para iniciar con el análisis de las innovaciones en la nueva ley, el COFIPE 2007 (vigente para las elecciones de 2012) en su artículo 1º contemplaba que el voto de los mexicanos en el exterior era válido únicamente para las elecciones presidenciales. En cambio, el artículo 1º de la LGIPE 2013, se contempla el voto desde el exterior sin distinguir el tipo de elección. Parece un detalle sin importancia, pero ese detalle destraba el candado legal que circunscribía al ciudadano transnacional a votar únicamente en las elecciones presidenciales, acotándolo a participar en una sola elección; sin embargo, con lo establecido en la reforma de 2014, mejora la implementación efectiva del mecanismo electoral en las futuras elecciones, pues reconoce la expansión de los derechos políticos y la robustece al prever la participación electoral fuera de las fronteras en un mayor número de elecciones: gobernador, senadores y presidente de la República.

El tema de la credencialización es relevante para la reforma electoral de 2014. Mientras que en el Título Primero del Libro Cuarto del COFIPE de 2007 precisaba que el proceso de obtención de credenciales de elector era única y exclusivamente dentro del territorio nacional mexicano, y en el cual era trascendental acudir personalmente, en la LGIPE aprobada en 2014 en su artículo 44 fracción ñ, se contempla la posibilidad de credencializar a los electores residentes fuera de las fronteras del país. Esto se refuerza por lo establecido en el artículo 135 de la misma ley, en donde se menciona que al tratarse de la inscripción desde el exterior, el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales deberán brindar las facilidades para que la recepción y firmas de los ciudadanos se hagan desde el extranjero. Sin embargo, hasta el momento no se han establecido los mecanismos exactos para llevar a cabo la implementación de dicha estrategia. De igual forma, en el artículo 128 se afirma que el padrón electoral estará conformado por las mujeres y hombres mayores

de 18 años que hayan presentado su solicitud y dicho padrón se dividirá en dos: mexicanos residentes en territorio nacional y residentes en el extranjero.

Por otra parte, la LGIPE en su artículo 133, párrafos 3 y 4, contempla que los OPLE's deben brindar las "facilidades necesarias" a los ciudadanos residentes en el exterior para realizar los trámites de inscripción en el padrón electoral y en la lista de electores, para poder participar en las elecciones desde el extranjero, esto a través de una comisión supeditada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la cual verificará dicho registro. Lo anterior está reforzado con el artículo 135 primer párrafo, en donde se menciona que habrá facilidades para la inscripción de firmas, huellas dactilares y fotografía desde el exterior. De igual forma, en el artículo 136 párrafo 8, se establece expresamente que los mexicanos residentes en el extranjero deben cumplir con los mismos requisitos que los ciudadanos en el territorio nacional para tramitar su credencial de elector. En ese sentido, todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos podrán solicitar su credencial para votar con fotografía desde su lugar de residencia, aunque este se halle fuera del territorio mexicano y estarán disponibles en el lugar de expedición hasta el 1º de marzo del año de la elección.¹⁵⁹

La credencial para votar con fotografía deberá contener el país de residencia y la entidad de nacimiento (o en su defecto, de alguno de sus progenitores), de acuerdo al artículo 156, párrafo de la nueva Ley, pudiendo omitir la sección electoral si este fuera el caso. La credencial para votar podrá tramitarse hasta 90 días antes del inicio del plazo de incorporación a la Lista Nominal de Electores. Para tramitar la credencial para votar en las oficinas consulares o embajadas mexicanas, el INE celebrará los acuerdos correspondientes con la Secretaría de Relaciones Exteriores para agilizar el trámite.¹⁶⁰

Un elemento novedoso es que tanto los listados nominales como el padrón electoral, además de presentarse por distritos y secciones electorales, se formularán por país de residencia, así como por entidad federativa de referencia para los electores que tramitaran su credencial de elector en el exterior; o por distrito electoral si esta se tramitó dentro de territorio nacional.¹⁶¹ Ello llevará

159 LEGIPE, 2014, Artículos 143 y 146.

160 *Ibidem*. Artículo 334, párrafo 5.

161 *Ibidem*. Artículo 137, párrafo 2.

un control especial, el cual se estipula en el artículo 140, inciso b, en donde se menciona que para incorporar al ciudadano en el padrón electoral, y posteriormente en la lista nominal de electores, los ciudadanos residentes en el exterior deben acreditar su entidad federativa de nacimiento, o si son nacidos en el extranjero, el documento que acredite la entidad federativa de nacimiento de alguno de los padres.

Otra de las innovaciones de la LEGIPE respecto a los ciudadanos residentes en el extranjero, es la capacidad que estos tendrán para hacer observaciones a la Lista Nominal de Electores de la que forman parte en el extranjero.¹⁶² Sin embargo, el artículo 337, párrafo segundo, menciona explícitamente que las Listas Nominales de Electores no serán exhibidas fuera del territorio nacional.

Respecto al cómputo de votos el procedimiento será cambiante: los votos de los ciudadanos que tramitarán su credencial dentro de territorio nacional, serán contabilizados por distrito electoral, mientras que los votos de los ciudadanos que tramitaron su credencial desde el exterior, el listado se realizará por país de residencia y entidad federativa de referencia.¹⁶³

3.1.4.1 Alcance del sufragio

No solamente se podrá elegir al presidente de la República mexicana, sino también el voto será extensivo para los senadores y los gobernadores; y en su caso, para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que la legislación de la entidad federativa lo contemple.¹⁶⁴

Respecto a las boletas, estas serán impresas en el mismo número que electores inscritos haya en el extranjero,¹⁶⁵ en función de que pasado el tiempo para inscribirse, los partidos políticos (o los candidatos independientes) hubieren hecho observaciones a las Listas Nominales.¹⁶⁶

162 *Ibidem.* Artículo 137, párrafo 2.

163 *Ibidem.* Artículo 336, párrafos 1 y 2.

164 *Ibidem.* Artículo 369.

165 *Ibidem.* Artículo 339 párrafo 4.

166 *Ibidem.* Artículo 338.

Cabe señalar que ningún ciudadano mexicano residente en el exterior puede aspirar a ocupar un cargo de elección popular. En ese aspecto, el sufragio extraterritorial es un sufragio activo, pues solo contempla la posibilidad de votar, pero no de ser votado. Lo anterior porque los requisitos para ser diputado federal, senador o presidente de la república contemplan que para ser candidatos deben cumplir con una residencia mínima en el territorio nacional.

3.1.4.2 Registro de votantes

El procedimiento de registro para votar desde el exterior se podrá solicitar desde el 1º de septiembre del año anterior a la elección. Antes del 15 de diciembre del año previo a la elección se deberán enviar las solicitudes con una copia legible de la credencial para votar, junto con un documento que haga constar el domicilio en el exterior, haciendo especial énfasis que no habrá registro para ninguna solicitud que llegue después del 15 de enero, con la posibilidad de dar seguimiento a su solicitud de manera electrónica o telefónica.¹⁶⁷ En la solicitud de registro debe aclarar cuál será la modalidad con la que va a votar en la próxima elección.¹⁶⁸

Las listas nominales de electores de los mexicanos residentes en el extranjero son temporales y únicamente funcionarán para la elección en la que se solicita votar. Es decir, si la elección de gobernador no es coincidente con la de presidente y senadores, es necesario iniciar una nueva solicitud de registro.¹⁶⁹

Finalmente, en caso de que el solicitante tenga un registro previo en el padrón electoral, se le dará de baja de la lista de ciudadanos residentes en México.¹⁷⁰

3.1.4.3 Modalidad de voto

En los procesos electorales previos, la única opción para votar era mediante correo postal. El procedimiento consistía en solicitar el paquete electoral al IFE por medio del registro previo, pagar lo equivalente a un dólar americano¹⁷¹ y

167 *Ibidem*. Artículo 331.

168 *Ibidem*. Artículo 332.

169 *Ibidem*. Artículo 333.

170 *Ibidem*. Artículo 335, párrafo 2.

171 Aunque el costo del procedimiento de votación está estimado entre diez y quince dólares americanos, el elector tiene que pagar un dólar americano para el envío.

enviarlo ya sea a los Consejos Distritales o al Consejo General vía postal. A esta modalidad, en la LGIPE ahora se adicionan dos modalidades más: la de tipo presencial y la vía electrónica.¹⁷² El modelo presencial se realizará en módulos que se instalen en consulados o embajadas mexicanas. Mediante acuerdo previo con la SRE, el INE y los OPLE's deberán promover e instrumentar la instalación de dispositivos con acceso electrónico en las sedes donde haya una amplia concentración de mexicanos¹⁷³, mientras que para la vía electrónica, aún no se establece de manera específica, ya que el artículo décimo tercero transitorio de la LGIPE indica que el INE debe estudiar y proponer el sistema a utilizar, y mismo que deberá ser avalado y dictaminado por al menos dos empresas de prestigio internacional sustentando los principios de seguridad y certeza absoluta y en el cual se garantice que quien emita el voto sea el ciudadano; que un ciudadano no emita más de un voto; que el sufragio sea libre y secreto; y finalmente, que sea efectiva la emisión, transmisión recepción y cómputo del voto emitido. Para instituirlo en las elecciones presidenciales de 2018, es necesario que el INE compruebe todo lo anterior antes de iniciar el proceso electoral, y de no cumplir con dichos principios, se aplicará en elecciones subsecuentes, si y solo si se salvaguardan los principios antes mencionados.

Resulta necesario puntualizar que el artículo 333 tercer párrafo de la LGIPE, indica que las Listas Nominales de Electores de los mexicanos residentes en el extranjero no tendrán fotografía, lo que a nuestro parecer puede ser un obstáculo al momento de confirmar la identidad del votante que optara por ejercer su derecho vía electrónica o presencial.

Se especifica también que cada modalidad de voto deberá incluir un instructivo aprobado por el Consejo General del INE, y para el caso del voto electrónico, se deberá contar con las medidas de seguridad que garanticen lo establecido en el transitorio décimo tercero antes mencionado.

Si el envío es postal o presencial en módulos consulares o embajadas, los votos serán válidos siempre que hayan llegado hasta 24 horas antes de la jornada electoral; o hasta las 18 horas tiempo del Centro de México si el envío

172 *Ibidem*. Artículo 329.

173 *Ibidem*. Artículo 355 párrafo 2.

es electrónico. En caso de llegar fuera de plazo, los sobres serán destruidos sin abrir en presencia de los representantes de los partidos políticos.¹⁷⁴

Para la modalidad presencial, se instalarán mesas de escrutinio y cómputo con los mismos criterios que se establecen dentro del territorio nacional, y el método y plazos para seleccionar y capacitar a los integrantes de dichas mesas receptoras de los votos, será aprobado por el Consejo General del INE. Dichas mesas tendrán un local único en el Distrito Federal.¹⁷⁵ Además, aunque para la elección nacional de 2018 no se aprobó la modalidad electrónica, el INE no cierra las posibilidades de implementarlo para futuros comicios.

3.1.4.4 Campaña y militancia en el extranjero

Una cuestión fundamental es la imposibilidad de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior a promover o asistir a mítines de campaña, pues el artículo 443 en su inciso g, considera como una infracción de los partidos políticos el hacer campaña en territorio extranjero. Además, los ciudadanos en el exterior no pueden ejercer su derecho a realizar aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos o candidatos independientes, puesto que cualquier aspirante debe rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente desde el extranjero.¹⁷⁶

Si bien dicha normatividad será aplicada para las elecciones nacionales de 2018, también se llevarán a cabo en las entidades federativas que celebren elecciones entre 2015 y 2018, lo que se verá con mayor detenimiento en el capítulo IV de la presente investigación. Explicado lo anterior, para una evaluación más sólida, resulta relevante revisar la evolución de la articulación institucional relativa al fenómeno en comento.

174 *Ibidem*. Artículo 345.

175 *Ibidem*. Artículo 346.

176 *Ibidem*. Artículo 380, inciso d, VII; y Artículo 394, inciso f, VII.

3.1.5 El Proceso Electoral 2017-2018: comprobar la reforma

Cómo se ha observado en las anteriores secciones, existe una multiplicidad de factores intervinientes en el operar de la Institución Electoral. Aunado a ello, el proceso electoral 2017-2018 contó con un factor exógeno al diseño institucional electoral: la participación del candidato presidencial de las últimas dos elecciones, aunada al descontento social con los dos partidos políticos otrora gobernantes.¹⁷⁷ En otras palabras, la posibilidad de credencializarse desde el extranjero, aunada a la ampliación del registro en la LNERE así como los esfuerzos institucionales en las campañas de información, contó con el factor político que de alguna manera también incentivó a la ciudadanía residente en el extranjero a participar a través de su voto (como se analizará en la siguiente sección capitular).

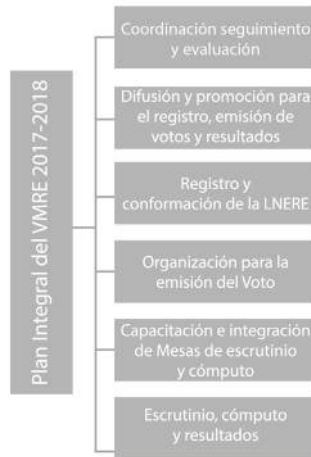
De esta manera, en junio de 2017, el INE publicó el Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero Procesos Electorales 2017-2018, el cual planteó como objetivo central crear un plan transversal de trabajo entre el INE y los OPLE que celebrarán elecciones concurrentes en 2018.¹⁷⁸ Es decir, realizar un diseño general al cual poder dar seguimiento y evaluación para crear un piso parejo para todos los ciudadanos registrados desde el extranjero, sin importar el número de elecciones en las que participen dependiendo la entidad de origen. Así, el documento guía del voto de los mexicanos residentes en el extranjero se subdividió en seis ejes rectores (Ver diagrama 1).

De esta manera, se realizó un gran grupo de trabajo encabezado por el INE, que junto con representantes de los OPLE determinarían el mecanismo idóneo para el voto extraterritorial en el Proceso Electoral 2017-2018. De esta manera, el voto sería únicamente postal y el registro de los electores en la LNERE podría hacerse por diversos medios (teléfono, correo electrónico, a través de la página de internet del INE, etcétera). Por lo anterior, todos los ciudadanos registrados desde el extranjero recibieron dos boletas (Presidencia y Senado), y los oriundos de las siete entidades que celebraron elecciones locales, una tercera boleta para elegir al Ejecutivo Local.

¹⁷⁷ La anterior aseveración puede contrastarse con los resultados de las encuestas realizadas antes y durante el proceso electoral, las cuales han sido acumuladas en <https://oraculus.com.mx/> [Consultada el 06 de julio de 2018].

¹⁷⁸ INE, Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero Procesos Electorales 2017-2018. Disponible en <http://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201706-28-ap-11-a1.pdf> [Consultado el 30 de agosto de 2017].

Diagrama 1: Ejes rectores del Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Integral del INE.

Otra de las modificaciones más importantes es que, a diferencia de los procesos anteriores en los que existía una COVE, en esta ocasión el INE implementó un mecanismo de delegación institucional en el que involucró a diversas áreas de su estructura: la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (titulares del proyecto); la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la Unidad Técnica de Servicios de Informática, la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y la Coordinación de Asuntos Internacionales.

Sin embargo, un elemento emanado de la anterior distribución de la estructura institucional fue que generó un vacío jerárquico al no existir un titular formal del proyecto. Algo relevante que no hay que dejar de lado, fue que en medios públicos nacionales se dio el caso de la difusión de noticias del “Director del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero”, quien es un asesor del Consejo General del INE, mismo que sin nombramiento ni una estructura institucional existente, se ostentó en más de una ocasión como director del VMRE.¹⁷⁹ Lo anterior, podría

179 César Arellano, “Llegan 59 mil 553 sobres con votos de mexicanos en el extranjero”, La Jornada, 14 de junio de 2018. En <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/06/14/llegan-59-mil-553-sobres-con-votos-de-mexicanos-en-el-extranjero-2235.html> [Consultado el 15 de junio de 2018].

Genaro Lozano entrevista a Alejandro Guerrero, Noticias Televisa, 17 de mayo de 2018. En <https://noticieros.televisa.com/videos/genaro-lozano-entrevista-alejandro-guerrero/> [Consultado el 15 de junio de 2018].

Héctor Gutiérrez, “Acusan dificultades en voto exterior”, en Reforma, 14 de junio de 2018. En <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1419266&sc=672&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1419266&sc=672> [Consultado el 15 de junio de 2018].

generar dos escenarios negativos para la Institución Electoral: en primer lugar dicho acontecimiento puede abonar en la falta de confianza hacia la institución electoral; y en segundo momento, podría ser un aviso si en posteriormente se creara dicha dirección, de que ya la balanza está inclinada en favor de un perfil específico.

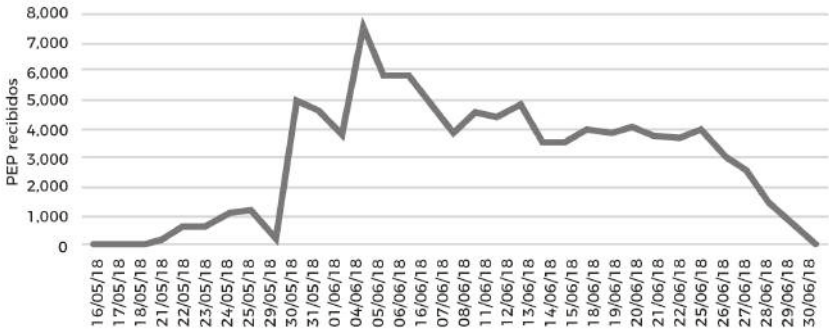
Más allá de dicha eventualidad, y en función de una credencialización histórica que superó las 560 mil unidades entregadas a ciudadanos en el extranjero, el registro de votantes a la LNERE no fue tan optimista. Con fecha de corte 30 de abril de 2018, se inscribieron 181, 256 ciudadanas y ciudadanos mexicanos en la LNERE. En otras palabras, el 67.65% de los ciudadanos que recibieron su credencial para votar en el extranjero no activaron su documento, por lo que no quedaron inscritos en la lista nominal para votar en las elecciones 2018.

De lo anterior se desprenden dos hipótesis: la primera, que la ciudadanía necesita un documento de identificación más que la necesidad de votar. La otra, es que al no ser trámites simplificados, la ciudadanía puede tender a no terminarlos debido a su relativa complejidad.

Como se analizó en líneas anteriores, los votos emitidos desde el extranjero debían llegar con un plazo máximo, a las 8 de la mañana del 30 de junio. Así, una vez enviados los Paquetes Electorales Postales (PEP), estos comenzaron a llegar a territorio nacional desde el 16 de mayo y hasta el 30 de junio. En 16 días de recepción, la recepción de PEP superó el número de votos emitidos en el 2012, y al finalizar el periodo de entrega, lo duplicó (Ver Gráfica 5).

Sin embargo, aunque fue un número histórico en términos absolutos, es el año en el que se registró la menor participación electoral, ya que en 2006 participó el 79.8% de los ciudadanos inscritos, mientras que en el 2012, fue el 68.87%. En la elección de 2018, la votación efectiva para la elección de presidente de la República fue de 98,470, que equivale al 54.33% de la participación electoral. También cabe señalar que es la primera ocasión que en la elección presidencial, la votación en el extranjero fue similar en términos de preferencia a la emitida en el interior (Ver Cuadro 13).

Gráfica 5: Recepción de Paquetes Electorales Postales



Fuente: Elaboración propia con datos INE.

Cuadro 13: Resultados electorales desde el exterior, 2006.
Voto de los mexicanos en el exterior: proceso electoral 2017-2018

| Voto de los mexicanos en el exterior: proceso electoral 2017-2018 | | | | |
|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------|------------|--|
| Partido político o coalición | Candidato | No. de votos | Porcentaje | |
| | Ricardo Anaya | 26,344 | 26.75 % | |
| | José Antonio Meade | 4,613 | 4.68 % | |
| | Andrés Manuel López obrador | 63,863 | 64.86 % | |
| | Jaime Rodríguez | 1,868 | 1.90% | |
| Candidatos no registrados | ----- | 269 | 0.27 % | |
| Votos nulos | ----- | 1,513 | 1.54 % | |

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

Además, hubo registro de ciudadanos residentes en 120 países, siendo Estados Unidos el principal emisor de votos, conglomerando el 84% de los registrados. También es valioso mencionar que los estados con mayor número de votación para la elección presidencial no son los de mayor trayectoria migrantes, sino aquellos que también celebraron elecciones locales (Ver Cuadro 14).

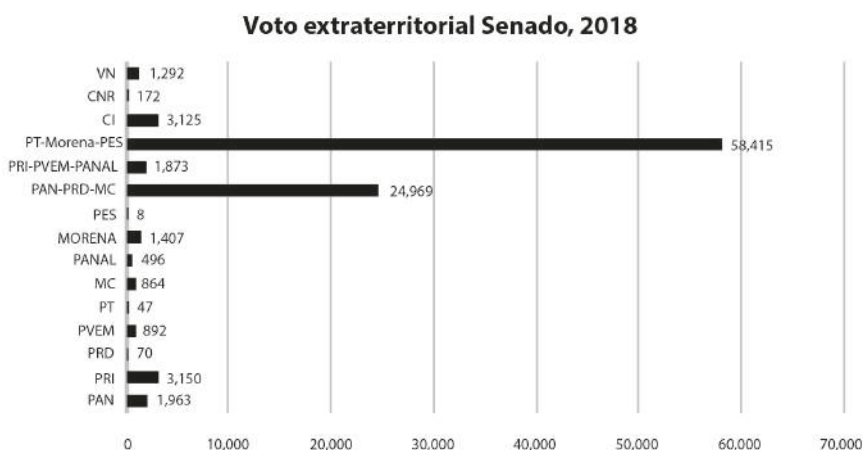
Cuadro 14: Votación a Presidencia de la Republica por entidad federativa

| ENTIDAD | VOTO RECIBIDOS | LISTA NOMINAL EN CASILLA | % PARTICIPACIÓN |
|---------------------|----------------|--------------------------|-----------------|
| AGUASCALIENTES | 837 | 1,683 | 49.7% |
| BAJA CALIFORNIA | 1,510 | 2,628 | 57.5% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 146 | 219 | 66.7% |
| CAMPECHE | 211 | 351 | 60.1% |
| COAHUILA | 1,405 | 3,146 | 44.7% |
| COLIMA | 584 | 1,168 | 50.0% |
| CHIAPAS | 837 | 2,532 | 33.1% |
| CHIHUAHUA | 2,787 | 5,032 | 55.4% |
| CIUDAD DE MÉXICO | 23,842 | 28,582 | 83.4% |
| DURANGO | 2,009 | 4,783 | 42.0% |
| GUANAJUATO | 4,824 | 11,536 | 41.8% |
| GUERRERO | 4,345 | 9,374 | 46.4% |
| HIDALGO | 2,197 | 4,176 | 52.6% |
| JALISCO | 8,141 | 16,436 | 49.5% |
| MÉXICO | 5,604 | 10,000 | 56.0% |
| MICHOACÁN | 5,415 | 14,231 | 38.1% |
| MORELOS | 1,854 | 3,484 | 53.2% |
| NAYARIT | 983 | 2,084 | 47.2% |
| NUEVO LEÓN | 4,120 | 6,174 | 66.7% |
| OAXACA | 4,200 | 8,699 | 48.3% |
| PUEBLA | 6,015 | 10,808 | 55.7% |
| QUERÉTARO | 1,449 | 2,417 | 60.0% |
| QUINTANA ROO | 510 | 688 | 74.1% |
| SAN LUIS POTOSÍ | 2,211 | 5,154 | 42.9% |
| SINALOA | 1,181 | 2,939 | 40.2% |
| SONORA | 1,292 | 2,205 | 58.6% |
| TABASCO | 664 | 1,029 | 64.5% |
| TAMAULIPAS | 2,040 | 4,285 | 47.6% |
| TLAXCALA | 710 | 1,256 | 56.5% |
| VERACRUZ | 3,870 | 7,999 | 48.4% |
| YUCATÁN | 684 | 1,027 | 66.6% |
| ZACATECAS | 1,993 | 5,038 | 39.6% |
| TOTAL | 98,470 | 181,163 | 54.4% |

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

Además, la reforma 2014 también previó el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero para la elección del Senado de la República, así, la distribución de votación fue de la siguiente manera:

Gráfica 6: Votación extraterritorial Senado



Fuente: Elaboración propia con datos INE.

3.2 Estructura Institucional

La primera unidad técnica institucional encargada del voto de los mexicanos en el exterior, se creó el 14 de julio mediante el acuerdo CG146/2005, y se denominó Coordinación de Voto de los Mexicanos en el Extranjero (COVE), la cual dependía directamente de la Secretaría Ejecutiva del IFE. Dicha Unidad Técnica era de carácter temporal y fue dirigida por primera vez por Patricio Ballados Villagómez. De manera paralela, se conformó la Comisión del Voto de los Mexicanos en el Extranjero del Consejo General (COCOVE), presidida por el consejero Rodrigo Morales¹⁸⁰, quienes otorgaron a la COVE de las siguientes funciones institucionales principales:

180 Libro blanco del Instituto Federal Electoral, Capítulo II, p. 3. La COCOVE estuvo integrada por los consejeros Virgilio Andrade, Marco Antonio Gómez Alcántar, Refugio López Flores, Arturo Sánchez Gutiérrez y todos los representantes de los partidos políticos reconocidos en el Consejo General.

- Planear las actividades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero a nivel institucional.
- Supervisar las actividades relativas a los trámites registrales; las tareas de promoción; difusión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero; la producción y resguardo de documentación y materiales electorales, y el envío y recepción de documentación y materiales electorales.
- Supervisar las actividades tendientes al escrutinio y cómputo de la votación de residentes en el extranjero.
- Ejecutar, previo acuerdo de la Presidencia del Consejo, las tareas de vinculación con entidades públicas y privadas relacionadas con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- Apoyar a la Presidencia del Consejo en la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de acercamiento, información y encuentros de intercambio informativo con la comunidad internacional relacionados con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.¹⁸¹

Para cumplir los objetivos planteados, fue diseñado todo un complejo andamiaje institucional que cubriera los diferentes puntos relevantes para llevar a cabo el mecanismo de voto de los mexicanos en el exterior desde las diferentes perspectivas institucionales (Ver cuadro 15). De esta manera podemos detectar vínculos institucionales, lo cuales se cimentaron, hacia adentro con las vocalías de Registro Federal de Electores, la de Organización Electoral, y la de Capacitación y Educación Cívica; y hacia afuera con la SER y SEPOMEX directamente, e indirectamente con los Talleres Gráficos de México. Así, la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), las campañas de organización capacitación a los funcionarios del IFE, estaría asegurada con los esfuerzos de la SRE, cuyas embajadas serían las oficinas de vinculación para obtener los formatos de registro del voto así como material de difusión.

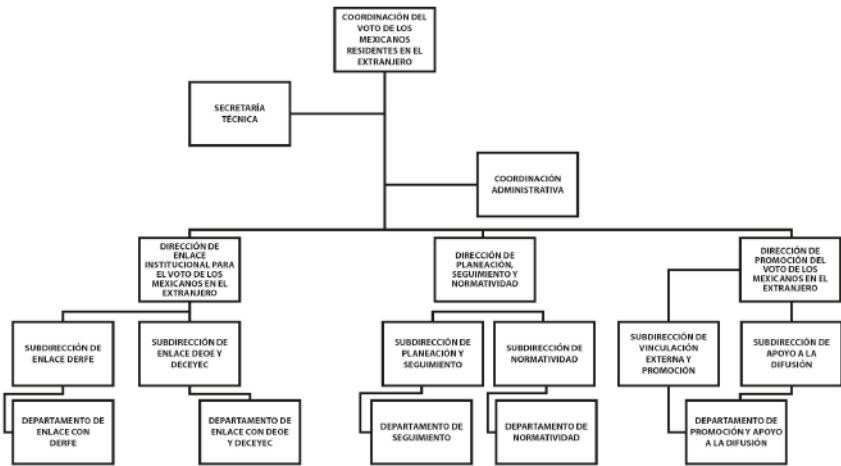
Sin embargo, para la elección de 2012, se consideró a la COVE una oficina temporal, y solo activa durante el proceso electoral. Así, la COVE quedó bajo

181 *Ibíd.*, p. 4.

las funciones de la Oficina de Vinculación Electoral de los Mexicanos en el Extranjero (OVEME), la cual es creada en 2008, y cuyo objetivo es mucho más integral, ya que no solo contempla en voto extraterritorial, sino crear canales de comunicación permanente entre el INE y los ciudadanos migrantes, así como realizar investigaciones que fomenten la confianza de los ciudadanos migrantes sobre su derecho al voto.¹⁸²

La OVEME, actualmente dirigida por Claudia Berenice Corona Rodríguez, que dependía de la Coordinación de asuntos internacionales, hasta el 2017, y para el proceso electoral cambió bajo el mando del Registro Federal de Electores. Sin embargo, no hay una Unidad Técnica de carácter permanente. El organigrama es el siguiente (ver cuadro 16).¹⁸³

Cuadro 15: Organigrama de COVE para la elección de 2006

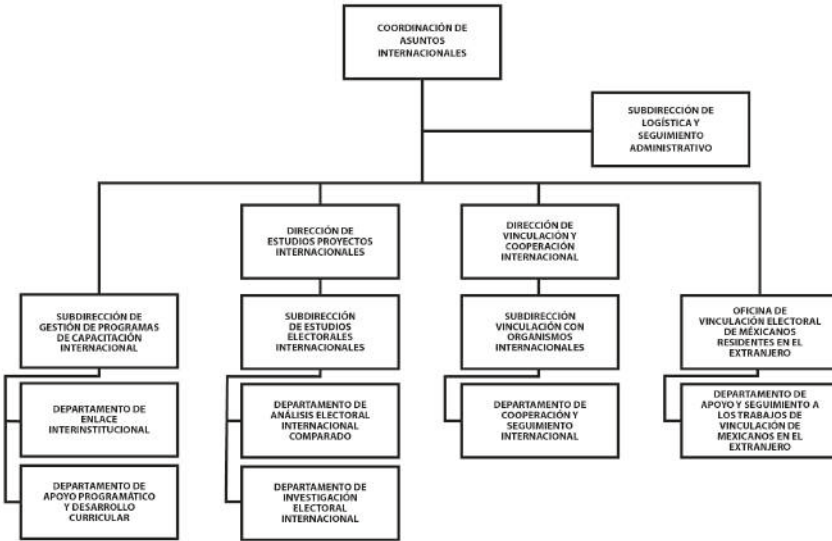


Fuente: IFE.

182 http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Oficina_de_Vinculacion_Electoral_de_los_Mexicanos_en_el_Extranjero/ [Consultada 2 de noviembre de 2015].

183 Para el Proceso Electoral 2017-2018, el Reglamento de Elecciones menciona que la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero corresponde a la DERFE, DEOE, DECEYEC, UNICOM, CAI, UTVOP y demás áreas competentes del INE. Además, establece las directrices para la generación de los lineamientos así como los convenios de colaboración.

Cuadro 16: Organigrama actual del INE



Fuente: INE.

Sin embargo, para el Proceso Electoral 2017-2018, el INE emitió el Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, el cual distribuyó las funciones de las diferentes áreas implicadas para cubrir cinco flancos: el modelo de capacitación electoral, los trabajos de escrutinio y cómputo, las campañas publicitarias en el extranjero, la distribución de recursos, y finalmente, la vinculación con los OPLE’s. Entre esas actividades, se generó un grupo de trabajo interinstitucional el cual era presidido por el consejero Enrique Andrade, y en el que se reunían las áreas del INE con los responsables de los siete OPLE’s que implementaron votación extraterritorial para gobernador en 2018.¹⁸⁴

3.3 Modelo de operación para la credencialización en el extranjero

Como se revisó en el capítulo anterior, con la reforma de 2005 se reconoce el voto de los mexicanos en el exterior en forma sustantiva pues es a partir de esta fecha que el tema comienza a cobrar relevancia dentro de Instituto (otrora IFE) y comienzan a implementarse medidas para garantizarlo.

184 INE, Plan Integral de trabajo del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/07/CGex201706-28-ap-11-a1.pdf> [Consultado el 8 de marzo de 2018].

La primera opción para que los mexicanos residentes en el exterior pudieran ejercer el derecho fue a través del voto postal; actualmente se ha implementado el proceso de credencialización con dos objetivos claros: el primero es crear un padrón electoral de mexicanos que vivan fuera del país y accedan al ejercicio del derecho de voto y el segundo, tiene la finalidad de que aquellos ciudadanos tengan un modo de identificarse como ciudadanos mexicanos.

3.3.1 El proceso de construcción del mecanismo

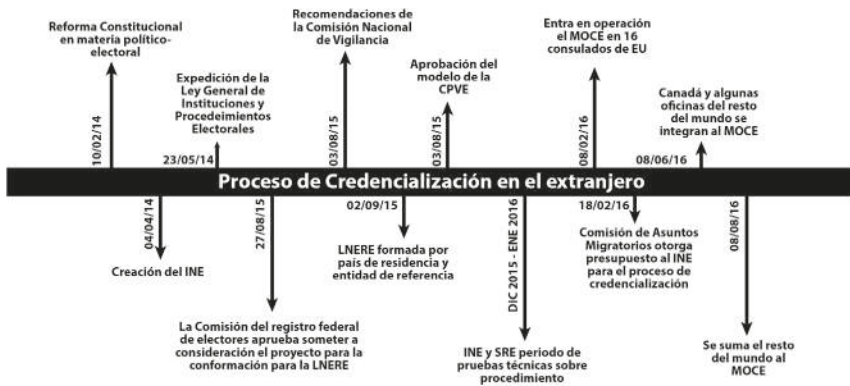
El camino hacia la credencialización inició el 10 de febrero de 2014 con el decreto por el que reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral; una propuesta que formaba parte del paquete de reformas establecidas en el Pacto por México a iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto.

El primer paso de esta reforma fue la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) el 4 de abril de 2014; para el 23 de mayo del mismo año se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que contiene nuevas disposiciones del voto de los mexicanos en exterior para aplicarse a las elecciones locales de 2016 y las federales de 2018. Sin embargo, es hasta el 27 de agosto del 2015 que la Comisión de Registro Federal de Electores aprueba someter a consideración el proyecto para la conformación de la Lista Nacional de Electores Residentes en el Exterior (LNERE), cuatro días más tarde, el 31 de agosto se adicionan las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de Vigilancia.

El 14 de octubre de 2015 se aprueba el modelo de credencial para votar desde el extranjero (CPVE), el dos de septiembre de 2015 se establece, también por unanimidad del Consejo General, que la Lista Nacional de Electores de Residentes en el Exterior se debe formar a partir del país de residencia y de la entidad federativa de referencia, así como los mecanismos de inscripción al Padrón Electoral y a la LNERE. Para el 17 de septiembre del mismo año, se firma un acuerdo entre el INE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para dar paso a la credencialización; este convenio faculta exclusivamente a la SRE para recibir la documentación requerida y realizar la solicitud para dicho trámite, donde el INE a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores es la única responsable sobre el proceso de credencialización.

Seguido, durante diciembre de 2015 y enero de 2016, tanto el INE como la SRE llevaron a cabo pruebas técnicas sobre el procedimiento y sistemas informáticos para que así, el ocho de febrero de 2016 entrara en operación el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero (MOCE) en 16 consulados de Estados Unidos; mientras que la Comisión de Asuntos Migratorios, a través de la Cámara de Diputados, otorgó un presupuesto de 180 millones de pesos para el proceso de credencialización donde funcionarios del INE destacaron que la mayor parte del gasto se utilizaría en los servicios de paquetería y mensajería.¹⁸⁵ Finalmente, en agosto de 2016 se contempla finalizar con el primer proceso de credencialización. La siguiente ilustración detalla este proceso a partir de un cronograma de actividades:

Ilustración 1: Proceso de Credencialización para residentes en el exterior.



Fuente: Elaboración propia con base en el INE.

3.3.2 Mecanismos y periodos para el desarrollo y operación de la credencialización.

El objetivo principal de la credencialización es garantizar a los residentes mexicanos en el exterior sus derechos político-electorales, donde el INE se apoya en la SRE para los procedimientos operativos para la inscripción y actualización del Padrón Electoral, así como para que sea esta la encargada de llevar a cabo el MOCE de acuerdo a los principios rectores del INE. El proceso que ofrece el MOCE se desarrolla en 4 pasos: Documentación, Cita, Estatus de la Credencial y Activación:

185 Excelsior, "Credencialización de mexicanos en el extranjero concluirá en agosto". Consultado el: 28 de junio de 2016, a través de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/18/1075968>

1. Los documentos solicitados son acta de nacimiento, identificación con fotografía y comprobante de domicilio en el extranjero.
2. A través del teléfono “mexitel” se puede solicitar una cita al cónsul en Estados Unidos o Canadá, para el resto del mundo, por medio de la página de internet de la SRE.
A partir de la fecha de trámite, la credencial se entrega en el domicilio por servicio de mensajería después de 4 semanas.
3. El estatus de la credencial tiene como función que el ciudadano sepa con seguridad el proceso por el cual se encuentra el documento y se mantenga al pendiente para su recepción. Son cinco categorías que informan sobre el estatus de la credencial: validación del trámite, producción de la credencial, distribución, activación y trámite finalizado.
Se prevén 3 intentos para entregar la CPVE, de no ser entregada, la credencial regresa a las oficinas consulares durante 30 días más, de no ser recogida, se regresa a las oficinas del INE en México.
4. La activación de la CPVE se realiza a través de la página oficial del Instituto con el folio indicado en el recibo proporcionado por la SRE, la fecha de nacimiento y algunos datos que aparecen en la credencial.
Adicionalmente, el Instituto promueve una campaña llamada “Tómame una selfie con tu nueva credencial para votar”, donde se invita al ciudadano residente en el exterior a que se tome una selfie con su credencial de elector en algún lugar representativo del lugar donde vive y cuente su experiencia sobre lo que esta representa en su vida diaria y el motivo por el cual, la solicitó.

En la siguiente tabla se muestran los tiempos y lugares en los que los ciudadanos residentes en el exterior pueden realizar el trámite de la CPVE (Ver Cuadro 17):

Cuadro 17: Inicio escalonado de la credencialización en el exterior

| Etapa | Descripción | Fechas | Oficinas Consulares |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ENTRADA EN OPERACIÓN | Inicio escalonado con 16 consulados en los Estados Unidos de América | 8 de febrero de 2016 | Atlanta, Austin, Chicago, Dallas, Denver, Houston, Little Rock, Los Ángeles, Nueva York, Phoenix, Raleigh, Sacramento, San Antonio, San Francisco, Santa Ana y San José. |
| | Se suman 20 consulados en los Estados Unidos de América | 8 de marzo de 2016 | Albuquerque, Boise, Boston, Detroit, Filadelfia, Fresno, Indianápolis, Kansas City, Nuevo Orleans, Orlando, Oxnard, Portland, Las Vegas, Salt Lake City, Omaha, San Bernardino, Miami, Saint Paul, Seattle y Washington D.C. |
| | Se suman los Consulados fronterizos (14) y el de Milwaukee en los Estados Unidos de América | 8 de abril de 2016 | Brownsville, Calexico, Del Rio, Douglas, Eagle Pass, El Paso, Laredo, Mc Allen, Milwaukee, Nogales, Presidio, San Diego, Tucson y Yuma, así como cualquier otra oficina consular cuya apertura sea autorizada por el gobierno federal. |
| | Se suman Canadá y algunas oficinas del resto del mundo (15) | 8 de junio de 2016 | Calgary, Leamington, Montreal, Ottawa, Toronto, Vancouver / Barcelona, Madrid, Paris, Frankfurt, Berlín, Londres, Tokio, Nairobi y Bogotá. |
| | Se suma el resto de las oficinas en el mundo (82) | 8 de agosto de 2016 | Abu Dabi, Abuja, Accra, Addis Abeba, Amán, Ankara, Argel, Asunción, Atenas, Bakú, Bangkok, Beijing, Beirut, Belgrado, Belice, Berna, Brasilia, Bruselas, Bucarest, Budapest, Buenos Aires, Canberra, Caracas, Castries, Copenhagen, Doha, Dublín, El Cairo, El Vaticano, Estambul, Estocolmo, Georgetown, Guangzhou, Guatemala, Hanoi, Helsinki, Hong Kong, Yakarta, Kiev, Kingston, Kuala Lumpur, Kuwait, La Habana, La Haya, La Paz, Lima, Lisboa, Managua, Manila, Milán, Montevideo, Moscú, Nueva Delhi, Oslo, Panamá, Praga, Pretoria, Puerto España, Puerto Príncipe, Quetzaltenango, Quito, Rabat, Riad, Rio de Janeiro, Roma, San José (Costa Rica), San Juan, San Pedro Sula, San Salvador, Santiago, Santo Domingo, Sao Paulo, Seúl, Shanghái, Singapur, Tecún Umán, Tegucigalpa, Teherán, Tel Aviv, Varsovia, Viena y Wellington, así como cualquier otra oficina consular cuya apertura sea autorizada por el gobierno federal. |

Fuente: Anexo General del Acuerdo Específico en materia del trámite de la credencial para votar por conducto de las representaciones de México en el exterior.

De acuerdo a declaraciones del consejero presidente, Lorenzo Córdova en Los Ángeles, California en febrero de 2016, el INE tiene la capacidad de credencializar aproximadamente a medio millón de mexicanos residentes en el

exterior, más los que se sumen en 2017 pero solo hasta el mes de septiembre que es cuando concluirá el proceso.¹⁸⁶

Si bien es cierto que no hay certeza numérica sobre los mexicanos que viven en cada uno de los países, ni del número de ciudadanos que estén interesados en obtener la credencial, se estima que tan solo en Estados Unidos son 11, 635,995 residentes nacidos en México¹⁸⁷, sin contar con los mexicanos de segunda y tercera generación.

Derivado de lo anterior y sobre el costo de las micas, el consejero declaro:

Ante la incertidumbre de cuál va a ser la demanda, preferimos optar por una cifra conservadora, y estar en disposición para incrementar la producción si es necesario (...) Lo único que va a costar son los envíos postales, porque para la producción de credenciales ya hay una capacidad instalada, es la misma gente con los mismos sueldos.¹⁸⁸

Para la confidencialidad de los datos, se establece que la SRE será quien realice la recabación de datos personales en un archivo que será encriptado, protegido y enviado al Registro Federal de Electores en México pero no se establece el procedimiento, ni la certeza de que personal de la Secretaría pueda hacer mal uso de los datos. De hecho, el Partido Acción Nacional interpuso un recurso de apelación (SUP-RAP 16/2016) donde impugna tanto el modelo de credencialización, como el manejo de datos personales por parte de la cancillería¹⁸⁹.

Sobre el costo de la credencialización, llama la atención la reducción del presupuesto asignado para este proceso, 180 millones de pesos frente a los más de mil millones de pesos para la elección de 2006 por ejemplo; aunque claro, se debe advertir que son procesos diferentes, tal como lo menciona el consejero presidente, para la credencialización, el único cargo extra para otorgarlas en el exterior son los servicios de paquetería, un coste diferente a lo que implica un proceso electoral.

186 Proceso, "El INE cruza la frontera". Consultado el 29 de junio de 2016, a través de: <http://www.proceso.com.mx/429103/el-ine-cruza-la-frontera>

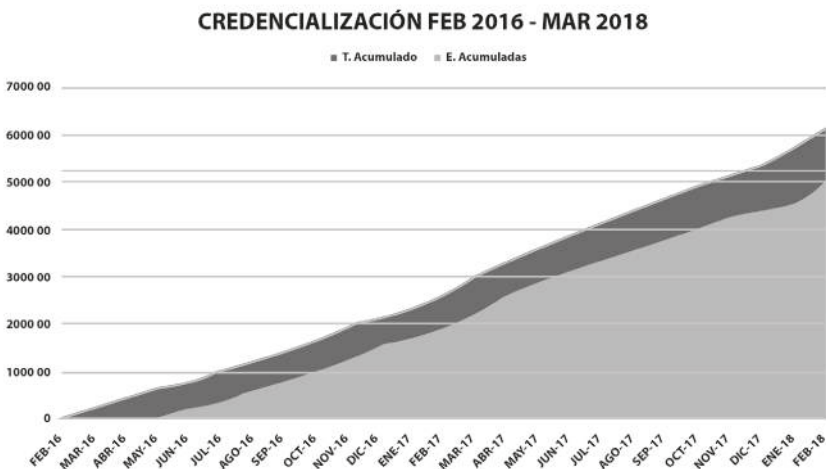
187 De acuerdo a cifras presentadas en la página "Peplemovin" que se especializa en los números de migrantes alrededor del mundo. A través de: <http://peplemovin/>

188 El INE cruza la frontera, Ibidem.

189 Diario de México, "Alto número de mexicanos han solicitado credencial en el extranjero". Consultado el 30 de junio de 2016, a través de: <http://www.diariodemexico.com.mx/alto-numero-mexicanos-solicitado-credencial-extranjero/>

De esta manera, el primer periodo importante de credencialización en el extranjero tuvo una duración de 25 meses, de febrero de 2016 a marzo de 2018, en los que se llevó a cabo el proceso de solicitud y entrega de la identificación electoral. De esta forma, el INE recibió 672 mil 855 solicitudes las cuales fueron enviadas y recibidas por el ciudadano en el 83.28% de los casos, es decir, 560,369 ciudadanos recibieron su credencial para votar tramitada desde el extranjero en un periodo de poco más de un año de su implementación (Ver gráfica 7).

Gráfica 7: Credencialización en el extranjero.



Fuente: Elaboración propia con datos INE

3.3 El voto electrónico

3.3.1 Fundamentos esenciales

El avance de la tecnología ha impactado en el desarrollo institucional de los Estados, el impacto de la actividad del gobierno, la administración pública o la participación democrática de la ciudadanía, son algunas de las áreas en las que dicho impacto ha cobrado relevancia. Sin embargo, al hablar de voto electrónico, únicamente se piensa en la posibilidad de realizarlo a través de la red de internet, lo cual es solo una vertiente de un concepto mucho más complejo, el

cual comprende una baraja de mecanismos diversos, como puede ser el correo electrónica, la urna electrónica, el fax, entre otros. Lo que no hay que perder de vista, es lo que afirma Tuesta, respecto a que a mayor modernización del Estado, mayor perfeccionamiento de la democracia.¹⁹⁰ Dicha aseveración es proclive al debate debido a su carga polémica, sin embargo, si fuera posible pensarla de manera inversa, podríamos afirmar que a menor modernización, menor será el desarrollo y desempeño de los sistemas democráticos.

Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que en contextos de baja credibilidad en las instituciones democráticas y en la organización de los procesos electorales, como se ha demostrado que es México, es importante tener mecanismos suficientemente blindados para cumplir con resultados transparentes e incuestionables. Por lo tanto, el voto electrónico, en cualquiera de sus modalidades, además de un reto de implementación tecnológica, tiene de manera inherente el reto de la legitimidad.

Es decir, los procesos administrativos deben brillar por su impecabilidad y por su automatización, la cual es entendida como la aplicación de tecnología de procesamiento automático de datos con el propósito de garantizar la transparencia en las elecciones y eficientar cualquier proceso en el que se manejen grandes volúmenes de datos.¹⁹¹

Así, existen varios sistemas de votación electrónica, los cuales pueden distinguirse por la variable presencial o a distancia. La primera, con la característica de emitirse a través de máquinas fabricadas exclusivamente para la votación, las cuales deben estar idealmente desconectadas de cualquier otra máquina que pudiese alterar el funcionamiento o los resultados. El caso por excelencia es el de la urna electrónica, la cual es un sistema de votación directo que entrega al elector una constancia de votación.

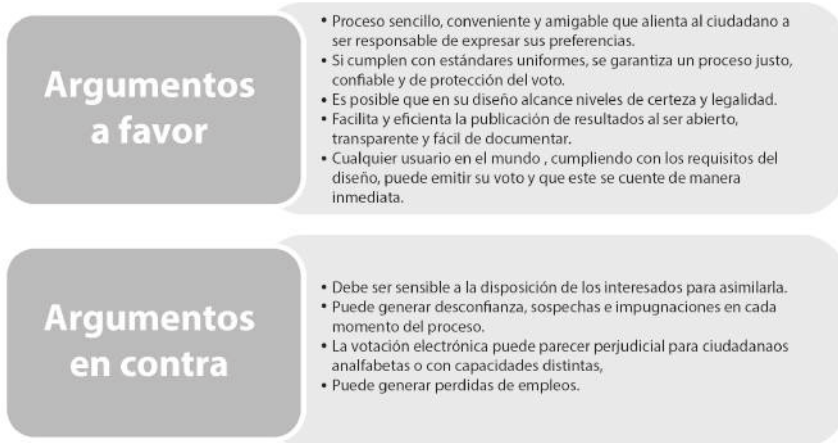
En segundo lugar, se encuentran los sistemas de votación en red, el cual puede ser presencial o a distancia. El presencial sería pensando en la misma urna electrónica, pero conectada a algún servidor en oficinas centrales que

190 Fernando Tuesta, "El voto electrónico" en Nohlen, Dieter et al (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, p. 954.

191 *Ibidem*, p. 953

realice el conteo en tiempo real. Por otro lado, existe el sistema de votación no presencial el cual, en distintas plataformas permite al elector votar sin desplazarse a una casilla y votar desde cualquier lugar que tenga acceso a internet. Una de las ventajas que conlleva dicho mecanismo es que eventualmente elimina gastos asociados a la votación tradicional (papelería, boletas con sistemas de seguridad, sueldo de funcionarios de casilla, materiales de logística, etc.); pero a su vez conlleva a una serie de elementos que pueden atentar contra los principios de secrecía y libertad de sufragio, y que sin un sistema de encriptado sofisticado se puede poner en duda el resultado final. Tuesta identifica pros y contras del voto electrónico:

Cuadro 18: Argumentos en torno al voto electrónico



Fuente: Elaboración propia con base en Tuesta & Torres.

Por otro lado, Welp hace énfasis en que el uso de las nuevas tecnologías en la toma de decisiones vuelve más confiable, eficiente y ágil el proceso electoral tradicional, y trascendental que funcione como otro nivel de expansión de mecanismos electorales y derechos políticos, aumentando los espacios de deliberación y la amplitud en la toma de decisiones.¹⁹¹ Sin embargo, hay que advertir que a pesar de ser un sistema mucho más rápido y confiable, en contextos como el mexicano, lo más importante es eliminar la idea de fraude electoral. Por lo

192 Yanina Welp "Latinoamérica conectada. Apuntes para el desarrollo de la democracia electrónica" en Loza, Nicolás, Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina, Flacso México-TEPJE, México, 2011, p. 21.

anterior, el voto electrónico solo debe estar contemplado en casos de excepción, es decir, cuando el elector se encuentre en imposibilidad irrestricta de votar en su distrito electoral, como es el caso único de residentes en el extranjero.

Ello no quiere decir que sea una tarea sencilla en su realización, porque el voto electrónico por internet también se enfrenta a un tercer elemento que debe superar: la voluntad política. Como afirma Reniu, la utilización del voto electrónica modifica absolutamente el escenario político electoral, lo que eventualmente puede llevarse los cuestionamientos de los actores políticos a pesar de ofrecer mayores posibilidades de participación a los ciudadanos residentes en el extranjero.¹⁹³

Por ello, la evaluación institucional y técnica deben centrarse no solo en el funcionamiento del sistema electrónico, el cual debe ser amigable, simple, seguro y rápido; sino centrarse en los procesos de decisión con los actores políticos interesados.

Autores como Rodolfo Torres afirman que los modelos no presenciales de votación, como lo es el voto electrónico por internet, generan incertidumbre y atentan con la libertad del sufragio y con su legitimidad, debido a que existen escenarios posibles en los que el votante pudiese ser coaccionado al carecer de la seguridad de las casillas, y además que no existe una evidencia comprobable de la votación para recuentos, es decir, no hay boletas electorales.¹⁹⁴ Sin embargo, dichas consideraciones pudieran cobrar un matiz a favor del voto electrónico a partir del estudio realizado por Saltman, en el cual analiza los modelos no presenciales de votación en las elecciones de Estados Unidos del 2000 al 2005, concluyendo que los conflictos de corrupción y fraude son eminentemente políticos y que la “mecanización” del voto electrónico, genera niveles de confiabilidad ciudadana además de la facilitación del voto. Es decir, en contextos democráticamente consolidados la confianza al sistema electoral y a los modelos de votación, si bien no es absoluta, sí tiene altos márgenes de legitimidad con aumento considerable de la participación electoral.¹⁹⁵

193 Josep Reniu, “El voto electrónico en España, México y Argentina”, en Loza, Nicolás, *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, Flacso México-TEPJE, México, 2011, p. 34.

194 Rodolfo Torres, “El voto en la democracia: presente y futuro”, Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez-Almaqui-IEPC, México, 2016, pp. 93-103.

195 Roy Saltman, “The history and politics of voting technology”. In *quest of integrity and public confidence*, Palgrave MacMillan, Estados Unidos, 2006, pp. 105-115.

3.4 Análisis del spot político del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, 2006-2018

Por lo regular, las estrategias de comunicación que definen y emiten las instituciones políticas, sean autónomas o gubernamentales, tienen que ver directamente con un proceso de intercambio de información específica cuyo objetivo final radica en la reproducción de un mensaje y la recepción del mismo por parte de un público específico. A su vez, dicho fenómeno provoca necesariamente el flujo de significados provenientes del uso del lenguaje, signos o símbolos, por medio de los *spots* transmitidos a través de los medios de comunicación y difusión masiva.

Desafortunadamente, si partimos solo del hecho de afirmar que el mensaje tuvo una cobertura/difusión específica en un número significativo de hogares, resulta complicado traducir el impacto, más allá de términos cuantitativos, que tienen dichos *spots* sobre el público receptor, pues esto no permite evaluar ni la recepción efectiva ni la posibilidad de distinguir si el público receptor es necesariamente el público objetivo. Por ello, para una evaluación mucho más robusta en términos de calidad del proceso electoral, resulta valioso utilizar el análisis del contenido de los *spots* de difusión del mecanismo de voto extraterritorial en México para, bajo una perspectiva cualitativa, analizar los diferentes tipos de mensajes inmersos en la estrategia de comunicación política de la institución electoral, y contraponerlos con los objetivos trazados para la misma.

3.4.1 Análisis de los spots institucionales

A partir de lo anterior, es posible analizar los discursos contenidos en los spots de la campaña de voto extraterritorial en México, llevados a cabo en los procesos electorales federales de 2006 y 2012, así como los relativos al programa de credencialización en el exterior.

Previo al análisis, es importante recalcar que en la estrategia de difusión del mecanismo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero, los objetivos institucionales han sido sumamente claros en las dos elecciones federales celebradas hasta ahora:

- Difundir los alcances de las nuevas disposiciones del COFIPE, para que las mexicanas y los mexicanos residentes en el exterior pudieran ejercer su derecho a votar para Presidente de México.
- Promover que los ciudadanos mexicanos que viven en el exterior y que contaran con su credencial para votar, se inscribieran en el listado nominal de electores residentes en el extranjero, informando acerca de los plazos, requisitos y procedimientos.
- Informar acerca del funcionamiento del IFE como depositario de la autoridad electoral, así como las actividades que realizó para garantizar la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad del ejercicio del voto de las mexicanas y los mexicanos en el exterior.¹⁹⁶

De igual forma el IFE desarrolló una estrategia a dos ejes, en la que por una parte el público objetivo era principalmente los mexicanos residentes en el extranjero, pero también enfocada a las familias y amigos de mexicanos residentes en el extranjero, ONG's, diversas instituciones nacionales e internacionales, estas últimas con el objetivo de posicionar al IFE como una institución de vanguardia democrática en materia de organización electoral.¹⁹⁷

De acuerdo a la estrategia, los mensajes relevantes para el conocimiento de los posibles votantes extraterritoriales se concentraban en cinco grandes rubros (Ver Diagrama 4).

Dentro de la estrategia de difusión, se encontraban distintas acciones para informar al público receptor, las cuales fueron emitidas a través de televisión, radio, internet, encartes y publicidad, realizada en colaboración con distintas instancias, como la SRE, TV UNAM e ILCE. Respecto a los spots televisivos, para la elección de 2006 se produjeron doce que fueron difundidos entre el 6 de septiembre de 2005 y el 15 de enero de 2006. Sin embargo, para la campaña de voto extraterritorial del 2012, la estrategia del IFE fue distinta, puesto que en un inicio se decidió no implementar spots televisivos, con el objetivo de focalizar el presupuesto en una estrategia mucho más inmediata hacia el votante.

196 Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, INE. <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio> [consultado el 12 de junio de 2016].

197 Ibidem.

De esta manera, al iniciar el proceso electoral 2011-2012, el Consejo General decidió no utilizar medios como la radio o la televisión para la difusión.

Diagrama 4: Mensajes primordiales a comunicar



Fuente: Elaboración propia con base en INE.

Sin embargo, ante la baja participación del registro de votantes, en el mes de enero de 2012 se lanzaron tres *spots* informativos que explicaban que los mexicanos en el exterior podían participar, con el objetivo de aumentar la participación en los últimos días de la etapa de registro.¹⁹⁸

Consumada la reforma electoral de 2014, la estrategia de comunicación política relativa a los *spots* televisivos en torno a la credencialización en el

198 Informe final del voto de los mexicanos en el exterior. Proceso Electoral Federal 2011-2012, p.28 www.votoextranjero.mx [Consultado el 12 de junio de 2016].

exterior, fueron una realidad. Así, la muestra analizada toma en cuenta cinco spots televisivos de la campaña de difusión del proceso electoral 2005-2006, dos spots de la campaña 2011-2012; un spot de la campaña de credencialización; y finalmente dos relativos a campañas locales de voto extraterritorial, uno de ellos de Michoacán antes de la reforma 2014, y el otro para voto de gobernador después de la misma.¹⁹⁹

De esta manera, el IFE/INE ha lanzado distintas campañas de comunicación política que involucran al mecanismo de voto extraterritorial, en los diferentes procesos electorales que han tenido lugar desde 2006 hasta el 2018, en las cuales es posible observar, especialmente para los procesos electorales de 2006 y 2012, spots, con una serie de elementos, que sin ser negativos, evocan condiciones estereotipantes: comida y fiestas tradicionales, fotografías de lugares turísticos, migrantes exitosos en el ámbito artístico o deportivo, etcétera, aunado a elementos cuyo objetivo es despertar sentimiento de culpa, relacionados con el cumplimiento de obligaciones morales (especialmente el del padre y el hijo), lo que difícilmente infiere un mensaje a una ciudadanía plenamente democrática. Frente a ello, la campaña de comunicación para el proceso electoral 2017-2018, trascendió ese tipo de mensajes para involucrar no solo una estrategia activa en redes sociales, sino que los spots provean de mensajes mucho más democráticos a partir de la participación activa de migrantes en la difusión del mensaje institucional.

199 Los spots de las campañas del Proceso Electoral Federal de 2012, el de credencialización y el del Proceso local de Michoacán fueron tomados directamente de YouTube. Sin embargo, los spots del Proceso Electoral Federal de 2005-2006, fueron solicitados por InfoMex y puestos a disposición del autor de la presente investigación por parte del INE el lunes 30 de mayo de 2016. De esta manera, los spots analizados son: "Credencialización en el extranjero, 2016"; "razones para votar, 2012"; "Fotografías, 2012"; "Gobernador Zacatecas, 2014"; "IEM-estés donde estés, 2012"; "XV años, 2006"; "Conexión, 2006"; "Kit para votar, 2006"; "Tigres del Norte, 2006"; "Eduardo Nájera, 2006".

CAPÍTULO IV

EL VOTO EXTRATERRITORIAL DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL

Introducción

Actualmente no es posible analizar la importancia y categoría de ciertos mecanismos electivos sin tomar en cuenta las experiencias que tienen lugar en los procesos electorales llevados a cabo desde la perspectiva local, condición que sin duda trastoca al tema del voto de los ciudadanos en el exterior. Así, para dotar de una más robusta dimensión a la presente investigación, resulta necesario examinar, explicar y comparar los diferentes modelos de voto extraterritorial que se han dado en las diversas experiencias locales en México, anclando el análisis en el proceso institucional que les dio origen.

Más aún, si tomamos como punto de inflexión la reforma político-electoral de 2014, resulta relevante observar cómo se han construido los procesos de diseño institucional y cuál ha sido el comportamiento o desempeño de los organismos electorales de las entidades federativas en torno al tema en cuestión antes y después de la misma, es decir, partiendo del periodo de autonomización de los institutos electorales locales, hasta aquel tendiente al federalismo colaborativo promovido por la reforma electoral de 2014.

Por lo tanto, el objetivo del presente capítulo es explicar desde la dimensión institucional-electoral, las diferentes experiencias estatales en torno al voto de los ciudadanos en el exterior que hayan tenido lugar en las entidades federativas en México entre el periodo en estudio, 2005-2018.

De esta manera, el capítulo se divide en tres apartados cardinales: en el primero hay una revisión del papel de los organismos electorales locales, la importancia de las elecciones subnacionales y su evolución institucional respecto a la reforma electoral, 2014-2015. Es decir, el tránsito del modelo de autonomía organizacional y administrativa, hasta el modelo de federalismo colaborativo tendiente a la armonización electoral planteado en la última reforma. El apartado cerrará con la explicación introductoria de aquellas entidades federativas que

contemplan la participación electoral de sus ciudadanos en el exterior antes y después del 2014.

En la segunda sección, se analiza el diseño institucional de cada uno de los organismos que han implementado (o están en vías de implementación) el voto extraterritorial en sus distintas perspectivas, convergencias y divergencias, contemplando las dimensiones previamente analizadas para la experiencia nacional: participación electoral, organigrama, cimentación de la legislación, diseño legal e institucional y construcción de acuerdos de los consejos generales de los institutos locales.

En la tercera parte del capítulo, se comparan las experiencias locales que tuvieron lugar antes de la reforma electoral de 2014 y aquellas que se han realizado después, para con ello construir el proceso de homologación de una política pública en tanto un diseño electoral específico, y que además se utilizará junto con la información del modelo federal, para la construcción del Índice de Integridad Electoral del Modelo de Voto Extraterritorial en México, que se propone en los capítulos subsiguientes.

4.1 Los institutos electorales locales en México: del modelo de autonomía al federalismo colaborativo

4.1.1 El rol de los institutos electorales locales en un país federal

La ya célebre idea que sostiene que más allá de la existencia de un solo México existen muchos y muy variados Méxicos, puede alcanzar validez también si nos referimos a la construcción de la estructura del sistema electoral mexicano a nivel local. No es de ninguna manera casual que, emanado del modelo de autonomía del que gozaron los diferentes institutos locales durante el último lustro del siglo XX y la primera década del siglo XXI, hubo avances diferenciados en la interpretación e implementación de diferentes mecanismos electorales dependiendo de la entidad federativa (y en algunos casos más precisamente de la composición de sus gobiernos), como lo fueron por ejemplo los modelos de comunicación política y propaganda, los tiempos del proceso electoral, el modelo de fiscalización política, y por supuesto, el reconocimiento institucional al pleno derecho de los ciudadanos residentes en el exterior para votar en los comicios de orden local.

Como sabemos, la organización de las elecciones, así como la calificación de las mismas son las características fundamentales de los organismos electorales. Por ello, es importante que no se encuentren ligadas directamente a ninguno de los poderes de gobierno para que no se abran las puertas a la posibilidad de manipulación de los resultados electorales. Antaño, las elecciones eran organizadas por el Poder Ejecutivo, y la calificación de las mismas por el legislativo, lo que era susceptible al control de los partidos mayoritarios a anular dichas elecciones.

En este punto cabe hacer una precisión: si bien es deseable que existan niveles de autonomía de los organismos electorales frente a los gobiernos para con ello garantizar niveles deseables de imparcialidad e independencia en la toma de decisiones institucionales y con ello generar certeza en los procesos electorales, existe una clasificación que explica la naturaleza de los distintos modelos de organismos electorales:

1. Modelo Independiente: aquellos donde los organismos electorales cuentan con autonomía presupuestal y organizacional, además de ser independientes del Poder Ejecutivo. En la mayoría de los casos deben rendir cuentas ante el Legislativo o el Poder Judicial.
2. Modelo gubernamental: En donde las elecciones son organizadas y administradas por el Ejecutivo, a través de una de sus secretarías o ministerios.
3. Modelo Mixto: tienen una estructura dual: por una parte, cuenta con un componente encargado de funciones de dirección, vigilancia o supervisión, totalmente independiente de la rama ejecutiva del gobierno (como en el caso del modelo independiente); en segundo lugar, un componente ejecutivo u operativo ubicado dentro de un ministerio o gobierno local (como en el modelo gubernamental).²⁰⁰

De esta manera, a pesar de que existen mecanismos complejos que dotan de funcionalidad institucional a dichos organismos, especialmente a través de los niveles de independencia y profesionalismo, tomando en cuenta la raíz de los niveles de autonomía o dependencia de estos frente a los poderes de gobierno, es posible caracterizarlos de dos maneras contrapuestas. Por una parte, Hernández Becerra afirma que:

200 Allan Wall et al, Electoral management design: The international IDEA handbook, IDEA, Suecia, 2006, p. 7.

Los organismos electorales son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la función electoral... [Así]... la función electoral es ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público, la organización electoral que, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, ha venido a erigirse en una virtual cuarta rama del poder público.²⁰¹

Lo que indica el autor tiene que ver con dos condiciones fundamentales de los organismos electorales: independencia respecto a los tres Poderes de la Unión, y autonomía en lo relativo a la administración electoral.²⁰² Sin embargo, hay que hacer una salvedad: aunque el autor claramente se refiere a los órganos electorales de carácter central o nacional, dichas características pueden ser aplicables para identificar a los organismos electorales locales que cumplan con las características del primer modelo.

Reforzando lo anterior, el concepto aportado por Juan Jaramillo puede también ser bastante útil, pues afirma que los órganos electorales son “instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales.”²⁰³ Dicho autor propone que, a pesar de que es sumamente relevante revisar sus características desde diferentes factores como lo es la estructura institucional, de presupuesto, nombramiento y remoción de titulares, las mayorías exigidas para deliberar y decidir, las facultades administrativas y jurisdiccionales, etcétera, lo más importante es brindar transparencia en las contiendas electorales como condición necesaria para el establecimiento de la democracia.²⁰⁴

Por otro lado, otro elemento que confluye en el análisis a partir del federalismo electoral que se da en México, radica en la coexistencia de dos sistemas

201 Augusto Hernández Becerra, “Organismos electorales”, en *Diccionario electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989, p. 502. [Lo que está entre corchetes es mío].

202 Cabe señalar que el modelo de administración electoral en México está dividido en dos tipos de autoridades electorales: las que son eminentemente administrativas y las de carácter jurisdiccional, es decir, los primeros se encargan, grosso modo, de organizar las elecciones a través de una compleja distribución de funciones de la estructura institucional; mientras que los segundos se encargan de la impartición de justicia electoral y calificación de las elecciones.

203 Juan Jaramillo, “Los órganos electorales supremos”, en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE, México, 2007, p. 373.

204 *Ibidem*, pp. 381-410.

electorales: el nacional y el local, de manera que existe una jurisdicción que regula a todo el territorio nacional, y otras de carácter local que se encargan de una zona específica al interior del territorio nacional.

Si lo intentamos interpretar apoyando el análisis con la teoría sistémica propuesta por David Easton²⁰⁵, podríamos afirmar que por cada entidad federativa existe un subsistema electoral con particularidades y características propias, interrelacionado a un sistema electoral de nivel nacional. Bajo el modelo de autonomía, podemos hablar de confluencia sistémica, es decir, uno o más sistemas electorales interactuando de manera independiente respecto a uno de mayor jerarquía; pero si lo concebimos desde un modelo tendiente a la centralización, estaríamos refiriéndonos a dependencia sistémica, es decir, que un subsistema se encuentra supeditado por otro de mayor envergadura, en donde las decisiones que se tomen a nivel macro, deberían ser implementadas en todos y cada uno de los subsistemas dependientes, conforme a los mandatos de ley.

De lo anterior, es posible advertir que, dada la interacción entre un sistema electoral nacional y diversos subsistemas electorales locales, las constituciones y las leyes electorales asignen un gran número de atribuciones y facultades a los organismos electorales locales, que van modificándose con el paso del tiempo, alterando con ello su diseño institucional. Es decir, son organismos de primer orden dentro de los sistemas políticos, puesto que muchas de sus decisiones versan sobre asuntos políticos de gran calado y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política de los estados. Sin embargo, existen escenarios en donde los gobiernos o los grupos de poder pueden interferir deliberadamente en las decisiones de dichos organismos electorales.²⁰⁶ Como afirma Jaramillo, “la amplitud de las tareas de los órganos electorales trae consigo también peligros, en la medida en que aquellos pueden llegar a ser utilizados para servir a determinados fines políticos.”²⁰⁷

Del argumento anterior se desprende la idea que sostiene que por las particularidades histórico-políticas de las distintas regiones en México, el equi-

205 David Easton, “Esquema para el análisis político”, Amorrotu Editores, Argentina, 2006, pp. 106.

206 Hay que recordar que autores como Guillermo O’Donnell afirman que, en regímenes cuasi democráticos, se constituyeron democracias de las cuales fueron excluidas las grandes mayorías de la población y en las que fue común la utilización del poder político para conformar instituciones, como por ejemplo las electorales.

207 Juan Jaramillo, Op. Cit. p. 425.

librio entre gobernabilidad y representatividad deseable en todo sistema electoral pudo encontrar diferentes bemoles en los casos particulares. De esta manera, ante afirmaciones que sostienen que “los avatares de la política subnacional no afectan a la política global”²⁰⁸ la crítica que lanzan Emilio Zebadúa y Gustavo Emmerich resulta verdaderamente valiosa. El primero afirma que los órganos electorales subnacionales tienen la capacidad de acentuar la representatividad y el control ciudadano sobre su gobierno, siempre que existan tres elementos desarrollados: procesos electorales equitativos, un marco institucional sólido y una cultura política democrática.²⁰⁹ Por otro lado, lo propuesto por Gustavo Emmerich tiene que ver con que un instituto nacional de elecciones afecta uno de los aspectos medulares del federalismo: la capacidad de organizar sus propias elecciones; por lo que es necesario crear un sistema de cooperación entre el órgano federal y los organismos locales, que permita regular las elecciones sin vulnerar el pacto federal.²¹⁰ Así, antes de la reforma de 2014 el sistema electoral mexicano no era fijado por una ley nacional, es decir, no había un sistema electoral tendiente a la homogeneidad para todos los estados y municipios. Pero entonces hay preguntas que subyacen de este análisis: ¿Tienden a ser iguales? ¿Son los sistemas subnacionales experimentos de “prueba y error” para formular los cambios en el sistema electoral nacional?

4.1.2 Sistemas electorales subnacionales: los cambios en la reforma político-electoral 2014

En el ámbito subnacional se efectúan un número significativo de elecciones, y si bien en general no despiertan en la población el mismo interés que las elecciones nacionales, son política y socialmente muy importantes.²¹¹

Como es sabido, por las características federales de México la duración en los cargos y las características generales del sistema electoral, se reproducen del

208 *Ibidem.* p. 427.

209 Emilio Zebadúa, “Una propuesta de educación para el civismo: la construcción de la democracia desde el trabajo de los órganos electorales”, en Gustavo López Montiel (Coord.), *Los procesos electorales desde la perspectiva local*, IEDF (Colección Sinergia, No. 9), México, 2009, p. 120.

210 Gustavo Emmerich, “Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas”, en Gustavo López Montiel, (Coord.), *Los procesos electorales desde la perspectiva local*, IEDF (Colección Sinergia, No. 9), México, 2009, pp. 44-48.

211 José Molina, “Sistemas electorales subnacionales”, en Dieter Nohlen, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE, México, 2007, p.334.

nivel federal al nivel local: los gobernadores tienen la misma duración que el Ejecutivo Nacional, el cual es elegido mediante las mismas particularidades del voto: personal, intransferible, universal, secreto, directo, etcétera. Por otro lado, las características del sistema electoral subnacional y nacional son las mismas: es un sistema mayoritario, con listas cerradas y bloqueadas, candidatos uninominales y de representación proporcional, etcétera.

Empero, los sistemas electorales subnacionales no son una copia exacta de los sistemas nacionales ya que presentan un conjunto suficiente de rasgos distintivos comunes, así como diferentes características en los mecanismos implementados entre sí, y que en diferentes intensidades, permiten destacarse respecto a los otros sistemas electorales estatales.

Como afirma Molina, “parece factible esperar que, con la profundización de la democracia y la descentralización, aumente la autonomía de los gobiernos subnacionales y con ello se produzca una acentuación de las diferencias en el sistema electoral.”²¹² Es decir, a mayor autonomía, mayor acentuación de las diferencias entre los organismos electorales, sea entre el nacional y los locales, o entre locales y locales. Esta situación confiere a los organismos electorales un inmenso poder que se decanta en sus niveles de credibilidad e imparcialidad. Sin embargo, en este elemento es en donde encontramos, al menos en el diseño del voto extraterritorial, las profundas diferencias que veremos en los siguientes apartados.

De esta manera, los organismos electorales locales han contribuido en el avance de la democracia mexicana organizando elecciones limpias y fidedignas, logrando alternancia en muchas gubernaturas y municipalidades, así como dotando de pluralismo a los congresos locales. Emmerich lo narra de la siguiente manera:

Debe recordarse el acertado dicho de que la democracia electoral mexicana avanzó desde la periferia hacia el centro, dándose la alternancia primero en unos pocos municipios, luego en numerosas ciudades capitales de los estados, más adelante en algunos gobiernos estatales, y solo finalmente en el ejecutivo federal. Aunque este proceso comenzó antes de que existiesen organismos electorales autónomos, lo cierto es que estos no se constituyeron en obstáculo para su continuidad, sino más bien todo lo contrario: hicieron esfuerzos logrados para que el voto popular en las entidades contase y se contase bien.²¹³

212 *Ibidem.*, p. 368.

213 Gustavo Emmerich, *Op. Cit.*, p. 39.

Desde la dimensión jurídico-legal, el sustento máximo se encuentra en el párrafo V apartado C del Artículo 41 Constitucional en donde se establecen las atribuciones de los OPLE's, las cuales tienen que ver con las siguientes funciones en las siguientes materias:

- 1.- Derecho y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
- 2.- Educación cívica;
- 3.- Preparación de la Jornada Electoral;
- 4.- Impresión de documentos y producción de materiales electorales;
- 5.- Escrutinios y cómputos en términos que señala la ley;
- 6.- Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
- 7.- Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo;
- 8.- Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos;
- 9.- Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
- 10.- Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral;
- 11.- Las que determine la ley.²¹⁴

Todo lo anterior se desagrega en el artículo 104 de la LEGIPE. Además, es en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política, donde se establecen las generalidades que deben tener las leyes en materia electoral así como la conformación de los Consejos Generales como un órgano de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales en México.²¹⁵

A pesar de que desde la reforma electoral que tuvo lugar en 2007, ya se contemplaban mecanismos de colaboración entre el otrora IFE y los institutos electorales estatales, especialmente en materia de campañas y precampañas (COFIPE Art. 56 frac. 2); tiempos de cobertura en radio y televisión (COFIPE Art. 62 Núm. 6 y Art. 64); o sanciones a funcionarios que violaran el Artículo 134 constitucional que prohíbe la propaganda que vulnere la equidad en la con-

214 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41, 2015.

215 Cuestiones que tienen que ver con las características del voto, de la jornada electoral, los principios rectores del sistema electoral mexicano, financiamiento a partidos políticos, acceso a radio y televisión, reglas de campaña y precampaña, sistemas de medios de impugnación, así como causas de nulidad de elección, delitos electorales, etcétera, se encuentran contemplados en dicha fracción del artículo 116 constitucional.

tienda o que implique promoción de funcionarios públicos; fue en la reforma político-electoral de 2014 en la que se realizó un cambio medular respecto al tema de los Organismos Públicos Locales Electorales. Lo anterior es posible explicarlo de la siguiente manera: el proceso de centralización electoral inició con la reforma de 2007, a través de la concentración de las facultades y funciones previamente señaladas, lo cual se consolidó mucho mejor con la reforma de 2014, bajo la premisa que la credibilidad y la confianza ciudadana conseguida por los Institutos Locales, no correspondía a la alcanzada por el IFE. Así, en la última reforma los cambios fueron medulares en esa materia, en palabras de Pablo Becerra:

Lo que finalmente resultó fue una extraña combinación: un Instituto Nacional Electoral con atribuciones en materia de elecciones federales y locales, que se convierte en el jerarca superior de los institutos electorales locales, que finalmente sobrevivieron, ahora bajo el nombre genérico de Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE's). El nuevo INE tiene, además de las atribuciones relacionadas con la organización de las elecciones federales y locales, la posibilidad de hacerse cargo directamente de alguna elección local si así lo solicita el instituto respectivo, así como de las elecciones de los dirigentes de los partidos que también lo soliciten.²¹⁶

La realidad es que es un modelo completamente diferente, tendiente a la centralización electoral. Desde el artículo 1 de la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales se anuncia el cambio institucional que se avecina: el nacimiento de una institución que observa a un territorio nacional y los ciudadanos que residen en el exterior en materia de instituciones y procedimientos electorales de índole nacional y local. Sin embargo, la clave de la interacción entre el INE y los OPLE's está cimentada en el artículo 44 inciso ee) en donde se establece que el Consejo General tiene la facultad de asunción, atracción y delegación respecto de procesos electorales locales, mismas que se especifican en el título quinto intitulado *De las atribuciones especiales del Instituto Nacional Electoral*. Como ha sido posible advertir, el rol que juegan los organismos electorales, como una institución que coadyuva en el desarrollo de la democracia electoral, es completamente relevante en diferentes dimensiones.

216 Pablo Xavier Becerra, "El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales", en González Madrid, Miguel y Alberto Escamilla (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 2015, p. 206.

La última reforma electoral contempla el voto de los mexicanos en el exterior no solo para la elección de presidente de la República Mexicana, sino para senadores y gobernadores, en diferentes modalidades y con la posibilidad de credencialización en el exterior. De acuerdo con el artículo 329 de la LEGIPE, la elección de gobernador, o en su caso, para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se realizará siempre que la entidad federativa lo contemple. Sin embargo, en materia de elecciones locales, los artículos 343 y 344 de la LEGIPE, son los que promueven y regulan que se ejerza el voto de los ciudadanos en las elecciones locales, desde la dimensión colaborativa INE-OPLE's. Además, el artículo 347 párrafo 2 indica las características que tendrá el sistema de escrutinio y cómputo de las actas de la jornada electoral. Es decir, un proceso de homologación fundada en el federalismo colaborativo explicado en líneas anteriores. La última, y tal vez más importante referencia legal en la LEGIPE respecto al tema, se establece en el artículo 356, que dicta lo siguiente:

Artículo 356.

1. El Consejo General y los Consejos de los Organismos Públicos Locales en cada entidad federativa proveerán lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el presente Libro.
2. Son aplicables, en todo lo que no contravenga las normas del presente Libro, las demás disposiciones conducentes de esta Ley, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las demás leyes aplicables.
3. En los casos en que se lleven a cabo procesos electorales únicamente en las entidades federativas, las normas del presente libro se aplicarán en lo conducente.²¹⁷

En ese sentido, el párrafo primero indica que, basados en lo relativo a la colaboración entre el INE y los OPLE's, existe la necesidad legal de fomentar la participación política desde el exterior en todos los estados, a través de los OPLE's. Sin embargo, antes de la reforma de 2014, existen al menos tres antecedentes relativos al voto de los ciudadanos en el exterior a nivel local: Chiapas, Distrito Federal y Michoacán; y antes de ellas el precedente de Andrés Bermúdez Viramontes, "el rey del tomate" en el municipio de Jerez, Zacatecas. Las primeras tres experiencias de voto extraterritorial sucedieron después de la reforma de 2007, y por lógica, luego de la primera experiencia federal para la elección que tuvo lugar en 2006. De esta forma los antecedentes fundamentales

217 LEGIPE, Artículo 356.

para nutrir el análisis están cimentados en lo relativo al voto migrante en Chiapas, Michoacán, y en el Distrito Federal. En diversas modalidades y temporalidades, los migrantes provenientes de una de estas entidades participaron en las elecciones para gobernador, y en Chiapas se estableció una circunscripción en el congreso local para un diputado que representara a los chiapanecos residentes en el exterior. Luego de la reforma de 2014, se han sumado al ejercicio otras entidades federativas.

Así, con el nuevo modelo electoral que fue concebido con la publicación de la LEGIPE, para 2016 se celebrarán tres elecciones locales con mecanismos de voto extraterritorial, en 2017 una, y en 2018 se celebrarán siete elecciones locales, con cinco entidades que lo harán por primera vez. (Ver tabla 7).

Tabla 7: Implementación del voto extraterritorial por entidad federativa.

| Antes de la reforma 2014 | | Después de la reforma 2014 | |
|--------------------------|--------------------|----------------------------|-----------------|
| Entidad | Año de elección | Entidad | Año de elección |
| Chiapas | 2012 y 2015 (2018) | Colima | 2015 |
| Distrito Federal | 2012 (2018) | Baja California Sur | 2015 |
| Michoacán | 2007, 2011 y 2015 | Aguascalientes | 2016 |
| | | Oaxaca | 2016 |
| | | Zacatecas | 2016 |
| | | Coahuila | 2017 |
| | | Estado de México | 2017 |
| | | Guanajuato | 2018 |
| | | Jalisco | 2018 |
| | | Morelos | 2018 |
| | | Puebla | 2018 |
| | | Yucatán | 2018 |

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Diseño institucional del voto de los ciudadanos en el exterior desde la perspectiva local

4.2.1 Antes de la reforma de 2014: los casos de Chiapas, Distrito Federal y Michoacán

El objetivo del presente apartado es explicar el proceso de formulación del mecanismo de voto extraterritorial en aquellas entidades que lo impulsaran antes de la reforma político- electoral de 2014. Las dimensiones que serán analizadas y comparadas son las siguientes: la propuesta legislativa, la conformación del texto constitucional y de las leyes en materia electoral, así como al proceso institucional que antecede a la implementación del mecanismo, lo cual tiene que ver con la estructura de la institución y la formación de acuerdos de los respectivos Consejos Generales de los Institutos Electorales.

4.2.1.1 Un antecedente sui generis: Zacatecas 2004

En el 2001, en el municipio de Jerez, Zacatecas, triunfó un candidato ajeno al PRI, con residencia fuera de las fronteras nacionales: Andrés Bermúdez, “el rey del tomate”, postulado por el PRD. A pesar del triunfo, el entonces Tribunal Federal Electoral (TRIFE) falló a favor de la impugnación emprendida por el PRI, por lo que el candidato ganador no pudo ocupar su cargo.

Con apoyo de la sociedad civil organizada (empresarios y académicos de la Universidad de Zacatecas), Andrés Bermúdez llevó al Congreso Local una iniciativa que proponía legalizar la participación de candidatos migrantes para los cargos municipales, así como la posibilidad de representación política bajo la figura de diputado migrante, la cual fue aprobada en 2003. Ante ello, Andrés Bermúdez logró contender y ganar la presidencia municipal de Jerez en el año 2004. A partir de ese año, en el Congreso de Zacatecas se han elegido dos diputados migrantes por legislatura, dando un total de ocho legisladores de carácter binacional en la historia del legislativo zacatecano.²¹⁸

218 Un estudio que analiza los perfiles de los diputados migrantes en el Congreso de Zacatecas es el realizado por Valentina Cappelletti, intitulado “El desarrollo de la Reforma Migrante: los diputados binacionales y los conflictos sobre su participación en el campo político zacatecano” (2004-2016). Consultado en <http://somee.org.mx/Congreso/> [Consultada el 28 de octubre de 2016].

Sin embargo, hay que precisar dos consideraciones en torno a la figura del diputado binacional, la primera es que, aunque es un cargo de sufragio pasivo, debe ser votado por los ciudadanos residentes en el estado. Y es que, si bien la experiencia zacatecana no es un caso preciso de voto extraterritorial, puesto que en sentido estricto los ciudadanos en el exterior no pudieron votar sino hasta las elecciones de 2016. Por otro lado, hasta antes de la reforma político-electoral 2014, los candidatos debían emanar de las filas de un partido político, o en su defecto ser postulados por alguno.

A pesar de las limitaciones, la figura del diputado migrante en Zacatecas es un antecedente suficientemente sólido para abonar en la discusión de la representación política de los ciudadanos residentes fuera de las fronteras nacionales, y sobre todo que demuestra empíricamente la posibilidad real de la expansión de la ciudadanía política más allá de las fronteras

4.2.1.2 La construcción normativo-legal desde la perspectiva local en torno al voto extraterritorial

4.2.1.2.1 El proceso de construcción del diseño institucional en Chiapas en 2012 y 2015

En Chiapas, el reconocimiento a la participación política de los ciudadanos en el exterior, fue aprobado el 24 de noviembre el año de 2011 en el decreto 007.²¹⁹ Sin embargo, el antecedente inmediato se encuentra en el Decreto 341 del 22 de septiembre de 2010, emitido por el gobernador en turno Juan Sabines Guerrero, donde se hace mención que, bajo la lógica de enmarcarlo al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el gobierno de Chiapas se encuentra comprometido con el respeto a los derechos y al mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos residentes en el extranjero. En dicho decreto, se hace mención de la importancia de la construcción de una nueva cultura de la migración que garantice el pleno reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes chiapanecos.²²⁰

219 Decreto 007, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.chiapas.gob.mx> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

220 Decreto 341, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.chiapas.gob.mx> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

Por otro lado, cabe destacar que en la exposición de motivos del Decreto número 356, publicado el 14 de noviembre de 2011, se hace hincapié en la necesidad de que los derechos no se circunscriban a los ciudadanos que residen en un territorio sino a todo ciudadano radicado en el exterior, por lo que el estado chiapaneco debe salvaguardar ese derecho. Así, todo ciudadano chiapaneco en el exterior tiene el derecho de participar económica, social y políticamente en las decisiones de su estado natal.²²¹ A partir de la emisión de dicho decreto, se establecieron las disposiciones para garantizar el ejercicio del voto extraterritorial en la elección de gobernador y diputados del congreso local.

Pero no solo la garantía del voto extraterritorial es un derecho reconocido en Chiapas, sino que es el único estado del país que permite tanto el sufragio pasivo como activo para los residentes en el exterior. Además de aprobarse el derecho a ejercer el voto desde el exterior para los ciudadanos, se aprobó un escaño en el Congreso Local, reservado para una circunscripción plurinominal especial, cuyo objetivo es el de representar a los migrantes chiapanecos en el legislativo local. De esta manera, el 24 de noviembre de 2011, se publicó en el Periódico Oficial de Chiapas el decreto 007 donde se adiciona el quinto párrafo al artículo 19 de la constitución local: “para la representación de los chiapanecos migrantes en el extranjero, se elegirá a un diputado, en una circunscripción plurinominal especial, en términos de la ley de la materia.”²²²

Ese mismo día se aprobó el Decreto número 010, en el cual se adiciona el Capítulo II bis del Título Segundo del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, intitulado *De la circunscripción plurinominal especial para los chiapanecos en el exterior*, así como el Libro Octavo del Código: *Del voto de los chiapanecos en el exterior*.²²³ El diseño legal establecido en dichos artículos es el siguiente: el voto puede ser emitido por cualquier chiapaneco que cuente con credencial para votar con fotografía con residencia en Chiapas, que en su localidad exista una federación de chiapanecos registrada en la SRE y que cuenten con matrícula consular. Asimismo, el artículo 147

221 Decreto 356, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.chiapas.gob.mx> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

222 Artículo 19, Constitución Política del Estado de Chiapas, consultado en https://www.scjn.gob.mx/normativa/Chiapas/01_B.pdf [Consultado el 14 de febrero de 2016].

223 Decreto 010, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.chiapas.gob.mx> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

fracción XXXIII contemplaba la necesidad de evaluar presupuestal y operativamente el voto extraterritorial, lo que eventualmente necesitaría acuerdos con la SRE.²²⁴

En consecuencia de un aparato normativo un tanto flexible (solo fueron dos artículos de cada sección y una fracción de otro, que hablaban muy en general del proceso de registro y la garantía del derecho del voto, así como la posibilidad de que los partidos designen candidatos comunes), la estafeta pasó al Consejo General del IEPC para generar los acuerdos correspondientes para proponer las modalidades de registro, votación, el presupuesto y la designación de personal para llevar a cabo la primera elección extraterritorial de la entidad.

La siguiente tarea del Consejo General de IEPC fue la de asignar un Comité Técnico Especial, que se encargara de coordinar las tareas de planeación y diseño del voto de los ciudadanos en el exterior. El 20 de enero de 2012, dicho comité fue nombrado de manera unánime por el Consejo General.²²⁵ Trece días después, el 2 de febrero de 2012, el Consejo General designó a tres consejeros ciudadanos para formar parte del Comité Técnico: Salvatore Constanzo Cevallos, Marco Antonio Ruíz Guillén y Evelio César Morales Díaz.²²⁶

Luego de una comunicación institucional a dos vías: por un lado con el IFE, en lo relativo a la conformación de la Lista Nominal de Electores; y por otro con la SRE para el registro de federaciones de migrantes chiapanecos; el Consejo General del IEPC consideró viable presupuestal y técnicamente el voto de los chiapanecos en el exterior para la elección de 2012.

El diseño institucional propuesto para dicha elección, y aprobado en el Consejo General del IEPC fue denominado *Lineamientos para garantizar el*

224 Artículo 459 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, 2015. Consultado en <http://iepc-chiapas.org.mx/legislacion/325-codigo-de-elecciones-y-participacion-ciudadana> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

225 Abel Muñoz Pedraza, "Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas", en Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón Olguin (Eds.), Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México-Costa Rica, 2015, p. 201.

226 Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se expiden los lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Local (Acuerdo 3202-A-2012) 2012, p. 1. Consultado en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/acuerdos06/?m=3&p=> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el exterior en el Proceso Electoral Local 2012, en los cuales se determina lo siguiente:

Tabla 8: Características del voto de los Chiapanecos en el exterior para el Proceso Electoral 2012

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Del 23 de marzo al 25 de mayo de 2012. Tal registro se realizó a través de Internet en el Sistema del Voto de los Chiapanecos residentes en el extranjero, disponible en la página del IEPC. (Art. 18 del lineamiento). |
| Modalidad | Mecanismo electrónico por internet, a realizarse del 15 al 27 de junio de 2012 (Artículos 16 y 17, y 28 del lineamiento, respectivamente). |
| Ciudadanos | Todos los chiapanecos que cumplan con los requisitos contemplados en el Código Electoral. (Artículo 549 del Código Electoral). |
| Tipo de sufragio | Activo (diputado migrante), pasivo (diputado migrante). |
| Alcance | Elecciones locales para diputado de la circunscripción especial. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo 3202-A-2012.

De acuerdo al artículo 13 de dicho lineamiento, la promoción del voto se realizaría a través de publicidad impresa en oficinas distritales, locales y consulares, por internet a través de las páginas del IFE, IEPC y Universidades de la entidad y a través de redes sociales.

Respecto al sufragio pasivo, es decir el derecho a ser votado, el Título Sexto de los lineamientos menciona los términos del registro de los candidatos, los cuales podían ir a través de un partido único o coalición. Además, tendrían que satisfacer los requisitos establecidos en el artículo 22 de la Constitución local, y acreditar su residencia en el extranjero de por lo menos un año antes de la elección.

En lo relativo al organigrama establecido para resolver esta elección, se estableció la Unidad Técnica de Enlace Ciudadano, encargada de la coordinación del voto de los chiapanecos en el exterior, la cual dependía directamente del Consejo General, bajo el mando del comité Técnico antes mencionado (Artículos 10, 11 y 12 del lineamiento).²²⁷ En dichos artículos se establece que los tres

227 *Ibidem.* p. 8.

consejeros tienen derecho a voz y voto, y que los partidos políticos que decidan participar tienen derecho a voz. La unidad técnica, estaría bajo el mando de un secretario técnico, el cual sería un vínculo con las diferentes áreas del Instituto, el encargado fue Carlos Enrique Domínguez Cordero, licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Chiapas y actualmente es Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos en el IEPC.

Para la elección de 2015, hubo modificaciones menores al modelo a raíz de la aprobación de la reforma electoral 2014. El 25 de junio de 2014, el Congreso de Chiapas aprobó el primero de varios decretos para armonizar su legislación electoral con la LEGIPE. Así, se aprobó el Decreto número 514, el cual modifica algunos de los artículos constitucionales locales, siendo el párrafo II del artículo 12 de la carta magna local adicionado con el siguiente texto:

Artículo 12.- Los ciudadanos chiapanecos tienen derecho a:

I. Ser votados...

II. Votar en las elecciones correspondientes. En el caso de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, estos podrán votar de acuerdo a los convenios que podrá celebrar el Instituto Local con el Instituto Nacional Electoral en los términos que especifique la ley de la materia.²²⁸

Lo anterior es en suma interesante porque es el ejemplo claro de una entidad que había implementado un mecanismo electoral específico antes del modelo de nacionalización, pero que a partir de la publicación oficial, tuvo que hacer las modificaciones necesarias para acoplarse al modelo electoral actual. Entonces, es el ejemplo de un proceso de adaptación institucional por parte de un organismo anteriormente independiente de la institución nacional, pero que ante una nueva distribución estructural, tiene la obligación de adaptarse al nuevo andamiaje institucional electoral.

Cinco días después, el 30 de junio de 2014, el Congreso de Chiapas aprobó un decreto que modificó el anterior modelo de voto de los chiapanecos en el extranjero. Por un lado, el decreto número 521, que el voto de los chiapanecos en el extranjero ya no solo será para el escaño número 41 relativo al diputado migrante, sino también para elegir al gobernador de la entidad.²²⁹ Además, el

228 Decreto 514, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/decretos12/2014?m=6&p=> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

229 Decreto 521, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, p.11. Consultado en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/decretos12/2014?m=6&p=> [Consultado el 14 de febrero de 2016].

Código Electoral del Estado de Chiapas es modificado de tal suerte que el Libro Décimo es el en el que se establece el derecho del voto de los chiapanecos en el extranjero, el cual engloba a los artículos 717 y 718 del actual código. En dichos artículos se determina que el IEPC debe establecer los lineamientos del mecanismo de voto extraterritorial, así como la suscripción de acuerdos de colaboración con el INE, la SRE y demás instancias que coadyuvan a la eficacia de dicho mecanismo.²³⁰

Lo anterior llama la atención: si bien la LEGIPE establece los mecanismos de orden nacional que serán aplicados en las elecciones de carácter general, el Código Electoral chiapaneco solo hace mención general de lo que debe hacerse, dejando en manos del Consejo General del OPLE los mecanismos a establecerse según la elección. Es decir, hay mecanismos cambiantes a las decisiones de actores relevantes en cada elección.

Por ejemplo, para la elección de 2015, el modelo aprobado se encuentra establecido en el acuerdo del Consejo General número IEPC/CG/A-005/2015.²³¹ En dicho acuerdo, se aprobaron los lineamientos para el proceso electoral local 2014-2015, y en los cuales las modificaciones más relevantes son las siguientes:

Tabla 9: Características del voto de los Chiapanecos en el exterior para el Proceso Electoral 2014-2015.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Del 1 de febrero al 31 de mayo de 2015. Tal registro se realizó a través de Internet en el Sistema Integral del voto de las y los Chiapanecos residentes en el extranjero, disponible en la página del IEPC. (Art. 18 del lineamiento). |
| Modalidad | Mecanismo electrónico por internet, a realizarse del 13 al 19 de julio de 2015 (Artículos 16 y 17, y 25 del lineamiento, respectivamente). |
| Ciudadanos | Todos los chiapanecos que cumplan con los requisitos contemplados en el Código Electoral. (Artículo 549 del Código Electoral). |
| Tipo de sufragio | Activo (diputado migrante), pasivo (diputado migrante). |
| Alcance | Elecciones locales para diputado de la circunscripción especial. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo IEPC/CG/A-005/2015.

230 *Ibidem*, p. 164.

231 Acuerdo del consejo general del instituto de elecciones y participación ciudadana, por el que se aprueban los lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2014-2015, Consultado en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/acuerdos14> [Consultado el 15 de febrero de 2016].

En términos de publicidad y organigrama, los lineamientos son iguales a los que fueron emitidos en 2012, sin embargo, la titular de la Unidad Técnica fue la licenciada Amable Mendoza de los Santos.²³²

Un dato que hay que destacar es que, Chiapas es el primero de los estados que contemplaban mecanismos de voto extraterritorial antes de la reforma de 2014, en celebrar elecciones extraterritoriales, lo que puede resultar un antecedente relevante para los casos del otrora Distrito Federal y Michoacán.

4.2.1.2.2 El proceso de construcción del diseño institucional en el Distrito Federal: la elección del 2012 y la reforma 2014.

La primera elección local en contemplar el voto de los capitalinos en el exterior fue la celebrada en 2012. Con un nombre menos técnico, el voto chilango fue el distintivo del mecanismo de voto extraterritorial para los ciudadanos del Distrito Federal.

El primer antecedente legal se encuentra en el Código Electoral del Distrito Federal publicado el 10 de enero de 2008, contemplaba que el Consejo General del IEDF tendría la facultad de evaluar la viabilidad presupuestal y operativa de un mecanismo de voto extraterritorial que garantizara la participación de los ciudadanos en el exterior; y en su caso, coordinarse con el IFE para realizar un procedimiento de manera armonizada.²³³ Si bien en dicha reforma no se contempló un mecanismo que garantizara el pleno derecho de los capitalinos a votar desde el exterior, también es cierto que el Código referido no tuvo la oportunidad de celebrar ninguna elección local en el Distrito Federal, ya que la siguiente reforma fue en el año 2010. La reforma electoral que tuvo lugar en la capital del país, fue la que bautizó al Código de Instituciones y Procedimiento Electorales del Distrito Federal, y fue publicada en la Gaceta Oficial del 20 de diciembre de 2012.²³⁴ Además de diversos cambios medulares, el voto de los capitalinos en el exterior fue uno de los más importantes. La capital de la República Mexicana, desde el inicio de su democratización en 1997, se ha distinguido

232 Quien fue removida de su cargo. La actual titular de la Unidad es la licenciada Teresita de Jesús Molina Valencia.

233 Artículo 95, fracción XXI, Código Electoral del Distrito Federal. Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatad/Distrito%20Federal/wo27401.pdf> [Consultado el 15 de febrero de 2016].

234 Para un análisis concreto de la reforma electoral del Distrito Federal de 2012, el texto de Manuel Larrosa es bastante valioso: Manuel Larrosa, "Distrito Federal: la continuidad de la izquierda" en Pablo Becerra et al, Elecciones y partidos políticos en México, 2012, Universia-Universidad de Guadalajara, México, 2014, pp. 389-399.

por avanzar en temas de tercera y cuarta generación, y el voto de los ciudadanos en el exterior no fue la excepción.

En lo relativo a este nuevo ordenamiento electoral, el tema del voto extraterritorial fue concebido de la siguiente manera:

Tabla 10: Características del voto de los capitalinos en el exterior para el Proceso Electoral 2011-2012.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Del 16 de enero al 15 de marzo de 2012. Tal registro se realizó a través de la Solicitud de Inscripción a la Lista Nominal de Electores del Distrito Federal residentes en el Extranjero. (Acuerdo ACU-69-11). |
| Modalidad | Mecanismo postal con un reenvío del 17 de abril al 15 de junio, con fecha límite 30 de junio; y electrónico por internet, a realizarse del 28 de junio al 1 de julio de 2012 (Acuerdo ACU-69-11). |
| Ciudadanos | Todos los capitalinos que cumplan con los requisitos contemplados (ACU) |
| Tipo de sufragio | Activo (Jefe de Gobierno del Distrito Federal). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Art. 14, párrafo III). |

Fuente: Elaboración propia con base en CIPEDF y el acuerdo

El artículo 35 inciso d) y párrafo XXVIII del Código local, refiere como una de las atribuciones el Consejo General del IEDF aprobar la normatividad y procedimiento del sistema de votación electrónico para el ejercicio del voto de los ciudadanos en el exterior, por lo que, al igual que las otras entidades, los mecanismos son una atribución que tiene el Consejo General en cada elección.

Además, en el artículo 57 de dicho Código, se establece que para coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de los ciudadanos en el exterior, es necesario integrar un Comité organizador, compuesto por tres consejeros electorales con voz y voto. Además, la representación de cada partido político registrado con derecho a voz. La facultad del Consejo General para nombrar al Comité que coordinará las actividades tendientes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, fue ejercida el 28 de febrero de 2011, y aprobada mediante el acuerdo ACU-18-11, en el cual se nombró a los consejeros Ángel Rafael Días Ortiz, Carla Astrid Humphrey

Jordan y Néstor Vargas Solano.²³⁵ Un detalle tal vez sin importancia es que, a pesar que el artículo 57 refiere que dicho comité debería ser integrado a más tardar en el mes de febrero de 2011, este se integró el último día del mes en cuestión. Las atribuciones del Comité fueron las siguientes:

- I. Proponer al Consejero Presidente los convenios necesarios para la organización de la elección en el extranjero para Jefe de Gobierno del Distrito federal;
- II. Proponer al Consejo General la propuesta de mecanismos para promover y recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, los proyectos de normatividad, procedimientos, documentación, materiales y demás insumos para tal efecto;
- III. Informar al Consejo General de los avances y resultados del proceso para el voto en el extranjero;
- IV. Presentar al Consejo General la estadística, respecto de la participación de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero.²³⁶

Respecto a los mecanismos para recabar el voto extraterritorial de los capitalinos, el Consejo General del IEDF aprobó por unanimidad el acuerdo ACU-69-11, en el cual determinó dos aspectos relevantes para la modalidad, el primero respecto al voto postal, el cual “garantiza el cumplimiento de los principios rectores del sufragio”²³⁷; y el voto electrónico por Internet, cumple con las características esenciales: universalidad y secrecía.²³⁸ Así, las modalidades aprobadas fueron dos: postal y electrónico por Internet.²³⁹

235 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se designa a las consejeras o consejeros electorales que integra el comité que coordinara, las actividades tendentes a recabar el voto de los ciudadanos del distrito federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno de 2012. Consultado en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-018-11.pdf> [Consultado el 18 de febrero de 2016].

236 Artículo 57, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CIPEDF), 2012, Instituto Electoral del Distrito Federal. Consultado en <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/de/1.pdf> [Consultado el 18 de febrero de 2018]

237 Acuerdo del consejo general del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) por el que se aprueban los mecanismos para recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para elegir al Jefe de Gobierno en el proceso electoral ordinario 2011-2012, p. 6. Consultado en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-069-11.pdf> [Consultado el 18 de febrero de 2016].

238 *Ibidem*. p. 14

239 *Ibidem*. p. 16.

La aprobación de la modalidad electrónica provocó una impugnación ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, por parte de los partidos políticos inconformes, y a pesar de que el fallo fue a favor de revocar el voto por internet, el PRD interpuso una impugnación en la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación, y el 12 de enero de 2012 se dio marcha atrás a lo resuelto por el TEDF.²⁴⁰

Respecto al presupuesto, a pesar de que no hay información oficial detallada, el 24 de agosto de 2012, Reporte Índigo (único medio en cubrir la nota) afirma que el costo total de la primera experiencia de voto de los capitalinos en el exterior, supera los 40 millones de pesos, afirmando que todo se encuentra detallado en el informe con numeral IEDF/SA/1682/2012, en donde se especifican los viajes, la propaganda y el costo individual del voto extraterritorial en sus dos modalidades. El informe no está disponible.²⁴¹

Lo anterior fue aplicado para la elección de Jefe de Gobierno celebrada en 2012, sin embargo, con la reforma electoral de 2014 y la posterior reforma del CIPEDF con fecha del 18 de diciembre del mismo año, el diseño institucional respecto al voto de los capitalinos en el exterior volvió a ser modificado en la letra del Código electoral local, y aunque no ha sido celebrada ninguna elección bajo esta normatividad, conviene señalar los cambios:

El primero y tal vez más importante en sentido de reconocimiento del derecho al voto se encuentra establecido en el primer artículo del CIPEDF, ya que menciona que las disposiciones del código son de observancia general para el Distrito Federal, y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero.²⁴² Además, reconoce como derecho de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el exterior a votar por Jefe de Gobierno (Artículo 7, párrafo I, CIPEDF); bajo la modalidad establecida en el artículo 329 de la LEGIPE, muestra del federalismo electoral promovido en la última reforma electoral nacional (Artículo 12, CIPEDF).²⁴³

240 Abel Muñoz Pedraza, Op. Cit. p.195.

241 Índigo Staff, "Oneroso, voto chilango en el exterior" en Reporte Índigo, México, 24 de agosto de 2012.

242 Artículo 1, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, 2014. Consultado en http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/CIPEDF.pdf [Consultado el 18 de febrero de 2016].

243 Como fue explicado en el capítulo II de la presente investigación, el artículo 329 de la LEGIPE que el voto extraterritorial podrá realizarse por correo, de forma personal o por vía electrónica.

En lo relativo a los lineamientos que tienen que ver con el voto electrónico y uso de instrumentos tecnológicos de votación, el Consejo General del IEDF tiene la facultad de aprobarlos en función de lo que emita el INE (artículo 35, inciso d) del CIPEDF. Además, en el párrafo XXX del mismo artículo, que la documentación electoral, como boletas, herramientas y materiales, así como actas de escrutinio y cómputo, serán aprobados por el Consejo General del IEDF o con el consejo General del INE si se da el caso de asunción de la organización integral del proceso extraterritorial. Las modalidades y mecanismos son facultad de evaluación de un comité técnico con la misma integración y facultades que en la legislación anterior (Artículo 57 del CIPEDF).

Para finalizar, el artículo 370 menciona que el mecanismo de cómputo de la elección será el siguiente: se agregarán los votos de los ciudadanos en el exterior hasta después de haber realizado los cómputos distritales en su totalidad.

Entonces, las facultades de asunción y colaboración entre el instituto local y el INE son evidentes en el nuevo diseño de voto extraterritorial en el Distrito Federal.

4.2.1.2.3 El proceso de construcción legislativa en Michoacán

Michoacán es la primera entidad en la República Mexicana que implementó el derecho al voto de sus ciudadanos en el exterior para la elección del Ejecutivo local. De igual manera es la primera entidad en celebrar tres elecciones locales contemplando un mecanismo de voto extraterritorial: en la elección de 2006, la de 2012 y la de 2015. Las tres elecciones fueron celebradas bajo la misma normatividad, es decir, sin cambios sustanciales, lo que de alguna manera es peculiar puesto que lo que ha mostrado la evidencia empírica es que en los otros casos han existido adaptaciones a la normatividad.

El 15 de julio de 2003, el Congreso de Michoacán recibió una iniciativa de decreto presentada por el entonces gobernador Lázaro Cárdenas Batel. Dicha iniciativa proponía modificar el texto constitucional local y adicionar el Libro noveno al Código Electoral, que en ese momento comprendería del artículo 274 al artículo 291. Dentro de la justificación de la iniciativa de decreto, uno de los argumentos centrales fue que casi el 50% de la población michoacana radica en el extranjero, por lo que resultaba imperioso implementar un mecanismo que

garantizara sus derechos políticos.²⁴⁴ Dicha iniciativa, grosso modo, pretendía tres cambios sustanciales en la legislación: el primero que el Instituto Electoral de Michoacán (IEM), estuviera facultado para crear una lista nominal de electores en el exterior. El segundo, que el Código Electoral contemplara el voto extraterritorial en un apartado específico, que especificara los mecanismos a implementar; tercero y más importante, garantizar el derecho de los michoacanos a ejercer sus derechos políticos desde el exterior para incidir políticamente en las decisiones estatales. La iniciativa no prosperó.

Casi tres años después, con la elección federal de 2006 realizada con un mecanismo de voto extraterritorial, el Congreso de Michoacán “descongeló” la iniciativa, y fue publicada en el Periódico Oficial el domingo 11 de febrero de 2007, bajo el decreto 131²⁴⁵, en el cual se estableció que el Libro noveno del Código Electoral del Estado de Michoacán comprendería del artículo 283 al 304, con las siguientes características:

Tabla 11: Características del voto de los michoacanos en el exterior para el Proceso Electoral 2006-2007.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Modalidad | Postal (Artículos 293 y 294). |
| Ciudadanos | Todos los michoacanos que cumplan con los requisitos contemplados (Art. 285) |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador) (Artículo 199). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Michoacán (Arts. 69 y 283). |

Fuente: Elaboración propia con base en Código Electoral del Estado de Michoacán 2007.

Los requisitos para la solicitud de inscripción a la lista nominal de electores en el exterior fueron tres: llenar una solicitud, anexar una copia de su credencial de elector y comprobar un domicilio en el exterior (Artículo 285 del Código). Dichas solicitudes podían ser obtenidas en las oficinas del IEM, en las embajadas y consulados mexicanos, o a través de internet (Artículo 286 del Código).

244 Lázaro Cárdenas Batel, “Iniciativa de decreto y adición sobre el voto de los michoacanos en el extranjero”, en Gonzalo Badillo Moreno (coord.), Michoacán y el voto en el extranjero. Una conquista de los migrantes, Edición No venal, México, 2007, p. 152.

245 Decreto 131, Periódico Oficial del 11 de febrero de 2007, Consultado en <http://201.159.134.38/obtenerpdf.php?path=/Documentos/ESTADO/MICHOACAN/o1526702.pdf&nombreclave=o1526702.pdf>. [Consultado el 29 de febrero de 2016].

Aprobado el Libro noveno, el Consejo General comenzó a sesionar. El 15 de marzo de 2007, se aprobó el acuerdo para integrar la Unidad Técnica del Voto de los Michoacanos en el Extranjero, la cual tendría un departamento de promoción y difusión, y otro de planeación y seguimiento.²⁵⁶ La Unidad Técnica, entre sus facultades, se encuentra la de elaborar convenios con el IFE, SEPOMEX, SRE, aeropuertos y centrales camioneras, etcétera.

De igual forma, se nombró una Comisión Especial para el Voto de los Michoacanos en el exterior, la cual estuvo presidida por la Consejera Presidenta María de los Ángeles Llanderal Zaragoza, y conformada por los cuatro consejeros electorales restantes: María de Lourdes Becerra Pérez, Rodolfo Farías Rodríguez, Luis Sigfrido Gómez Campos y Iskra Ivonne Tapia Trejo, todos ellos con voz y voto. Además, por miembros de los partidos con representación en el Consejo General, con voz.²⁴⁷

Para la elección de 2011 y la de 2015, pocos fueron los cambios en el diseño institucional, debido a que en las dos primeras elecciones, se autoevaluó como un mecanismo electoral satisfactorio, acorde al aplicado en el modelo federal. Sin embargo, expertos como Abel Muñoz no están de acuerdo con esa afirmación:

Las críticas por los actores políticos, medios de comunicación y otros sectores no se hicieron esperar debido a los magros resultados. La principal falla de este modelo de votación es que, prácticamente, fue idéntico al que se implementó en la elección federal celebrada un año antes, sin importar que en el debate parlamentario que se dio entre los legisladores en torno a la aprobación al voto extraterritorial en Michoacán, se había advertido que la experiencia federal serviría para afinar el modelo michoacano.²⁴⁸

Y es que, como se verá más adelante, para una entidad eminentemente migrante, los resultados no fueron los esperados. Aunque la crítica proveniente de la academia y de la sociedad civil fue significativa, la legislación no fue modificada para la elección local en 2011, en lo relativo al voto extraterritorial. Sin embargo, luego de la reforma electoral de 2014, el Código michoacano también

246 Periódico Oficial del 15 de marzo de 2007, Consultado en <http://201.159.134.38/obtenerpdf.php?path=/Documentos/ESTADO/MICHOACAN/o1526702.pdf&nombrec clave=o1526702.pdf>. [Consultado el 29 de febrero de 2016].

247 Memoria del voto de los michoacanos en el extranjero, proceso electoral 2007. Consultado en www.iem.org.mx [Consultada el 29 de febrero de 2016].

248 Abel Muñoz Pedraza, Op cit. p.191.

fue modificado en lo respectivo el 29 de junio de 2014. El primer cambio significativo es que desapareció el Libro Noveno y en su lugar se asentó el Libro Sexto intitulado *De procedimientos especiales*. El Título Primero de dicho libro es el relativo al “Voto de los michoacanos en el exterior”, que va del artículo 274 al 294.

Las disposiciones actuales y con las que se eligió al gobernador en el proceso electoral 2014-2015 fueron las siguientes:²⁴⁹

Tabla 12: Características del voto de los michoacanos en el exterior para el Proceso Electoral 2012.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Modalidad | Postal (Artículos 284 y 285). |
| Ciudadanos | Todos los michoacanos que cumplan con los requisitos contemplados (Art. 279) |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador) (Artículo 216). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Michoacán (Arts. 216 y 274). |
| Requisitos | Solicitud y credencial domiciliada en el estado (Art. 276). |

Fuente: Elaboración propia con base en Código Electoral del Estado de Michoacán 2014.

Como es posible analizar, Michoacán es el estado pionero en el voto extra-territorial desde la perspectiva local, sin embargo, la evolución del mecanismo de votación no ha sido un elemento presente, por lo que más que promover el derecho al voto, únicamente es posible percibir la garantía del mismo, lo que de ninguna manera es menor, pero que ante la efervescencia en los avances en las demás entidades, tendían la posibilidad de seguir dicha inercia.

4.2.2 Después de la reforma de 2014: la implementación de un mecanismo electoral emanado de un mandato de ley

Cuando se aprobó la LEGIPE el 23 de mayo de 2014, las nuevas facultades del INE comenzaron a verse plasmadas en las constituciones locales así como en los códigos electorales locales. En el caso del voto extraterritorial, no fue la

249 Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 2014, Consultado en http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/2687-marco_legal_legislacion_aplicable.codigo_electoral_del_estado_de_michoacan_pdf [Consultado el 29 de febrero de 2016].

excepción, de tres entidades pioneras en el tema, se han sumado once más. Es decir, para 2018 habrán celebrado de algún modo elecciones extraterritoriales 14 estados de la República Mexicana, gracias a un mandato de ley de orden nacional. De esta manera el presente subapartado pretende explicar los resultados normativo-legales a nivel local que se originaron a partir de un diseño institucional de orden nacional, y a partir de ello, los acuerdos que han tomado los OPLE's que han implementado o están a punto de implementar para los electores en el exterior.

4.2.2.1 Los casos celebrados en 2014 y 2015: Baja California Sur y Colima.

4.2.2.1.1 El proceso de construcción legislativa en Baja California Sur

En lo relativo a voto extraterritorial, el caso de Baja California Sur es el primero que se realizó con éxito luego de la reforma electoral de 2014. Llama la atención que aunque el texto constitucional no fue modificado en el tema, la creación de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, mediante el decreto número 2178, contempla a detalle lo relativo al sufragio extraterritorial de los sudcalifornianos.

Como parece ser una constante, desde el artículo 1 de la Ley Electoral, se hace referencia a que es aplicable en el territorio el estado así como para los ciudadanos que ejerzan su derecho a votar desde el extranjero.²⁵⁰ En la Ley Electoral de Baja California Sur existe una interpretación interesante de las nuevas facultades del INE, por lo que no hay un libro exclusivo que hable del voto de los sudcalifornianos en el exterior, sino que se inscriben con un solo artículo en lo establecido en la LEGIPE:

Artículo 173.- Para los efectos del voto de los sudcalifornianos residentes en el extranjero se estará a lo dispuesto en el Libro Sexto y al Artículo Décimo Tercero Transitorio de la Ley General y a los lineamientos que fije el Consejo General del Instituto Nacional.²⁵¹

250 Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, Consultada en <http://www.cbcs.gob.mx/Leyes-2012/LEstatalElectoralBCS.pdf> [Consultada el 13 de marzo de 2016].

251 *Ibidem*.

Sin embargo, es posible encontrar un detalle legal que pudiera ser observado de una manera crítica, sobre todo para el diseño del mecanismo de voto extraterritorial, pues el artículo 24 de la Constitución local menciona que la calidad de sudcaliforniano se pierde por ausentarse más de dos años consecutivos del territorio.²⁵²

El 7 de octubre de 2014 inició formalmente el proceso electoral 2014-2015 en Baja California Sur, y luego de una reunión de vinculación con la Comisión de Vinculación con los OPLE's del INE, presidida por el consejero Marco Antonio Baños celebrada el 9 de diciembre de 2014, el Consejo General generó el acuerdo número CG-DICIEMBRE-0037-2014, en el cual se determinó como procedente la implementación del voto extraterritorial de los sudcalifornianos en el exterior.²⁵³ En dicho acuerdo, firmado el 10 de octubre de 2014, se determinó que el derecho al voto lo tienen los ciudadanos que tengan registrado su domicilio en Baja California Sur y residan en el extranjero.

En el mismo tenor que las experiencias locales anteriores, lo conducente fue conformar una Comisión de Voto en el Extranjero así como una Unidad Técnica correspondiente. Así, el 5 de enero de 2015 el Consejo General del IEEBCS firmó el acuerdo número CG-0005-ENERO-2015, en el cual se integraron ambas instancias.²⁵⁴ La Comisión especial quedó integrada por la consejera presidenta Carmen Silerio Rutiaga, y los consejeros electorales Betsabé Dulcinea Apodaca Ruiz, Manuel Bojorquez López y Sara Flores de la Peña. Respecto a la Unidad Técnica, la consejera Sara Flores fue nombrada titular del proyecto.

El organigrama de la oficina responsable consta de cinco servidores públicos, además de la titular, de los cuales cuatro son personal de Instituto Electoral (asesor jurídico, asesor de la vocalía de organización, asesor de la vocalía de

252 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, Consultada en http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=2097& [Consultado el 13 de marzo de 2016].

253 Acuerdo del consejo general del instituto estatal electoral de Baja California Sur mediante el cual se determina la procedencia de la implementación del voto de los ciudadanos que tengan registrado su domicilio en el estado de Baja California Sur y residan en el extranjero, para el proceso local electoral 2014 - 2015. Consultado en http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU361.pdf [Consultado el 13 de marzo de 2016].

254 Acuerdo del consejo general del instituto estatal electoral de Baja California Sur para la creación, integración y funcionamiento de la Comisión Especial así como la Unidad Técnica para el voto de los ciudadanos que tengan registrado su domicilio en esta entidad federativa y residan en el extranjero, durante el proceso local electoral 2014 - 2015. Consultado en http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU367.pdf [Consultado el 13 de marzo de 2016].

capacitación y uno de servicios informáticos), y el asesor de planeación y seguimiento cuya contratación se hará durante el proceso electoral.²⁵⁵

Basados en un análisis comparativo de las experiencias locales, la Coordinación del voto de los sudcalifornianos en el extranjero y la Comisión presentaron en sesión de Consejo General la propuesta para implementar las modalidades de voto extraterritorial para el proceso electoral 2014-2015. Así fue como quedaron establecidas:

Tabla 13: Características del voto de los sudcalifornianos en el exterior para el Proceso Electoral 2014-2015.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Modalidad | Hasta el 31 de marzo de 2015. |
| Ciudadanos | Voto Electrónico por Internet. |
| Tipo de sufragio | Todos los sudcalifornianos que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Alcance | Activo (Gobernador de Baja California Sur). |
| Requisitos | Elecciones locales para elegir Gobernador de Baja California Sur. |

Fuente: Elaboración propia con base en el acuerdo CG-0013-MARZO-2015.

La autoevaluación del OPLE sudcaliforniano fue expuesta en el informe final que presentó la Comisión Especial, en donde califican como “un éxito” el proceso de votación de los sudcalifornianos residentes en el exterior, bajo la premisa que sostiene que “atendieron las disposiciones del Libro Sexto de la LEGIPE”.

4.2.2.1.2 El proceso de construcción legislativa en Colima

Al igual que el caso anterior, el Instituto Electoral del Estado de Colima (IEE) incorporó el voto de los ciudadanos en el exterior a partir de un mandato de ley de orden nacional. Con fecha 24 de enero de 2015, el Consejo General del IEE, aprobó el ejercicio del voto de los colimenses en el extranjero para el proceso electoral 2014-2015, a partir de las atribuciones que otorga el nuevo Código Electoral del Estado de Colima, aprobado mediante el Decreto 358, así como el artículo 133 párrafo 3 de la LEGIPE, que como fue expuesto en el ca-

255 *Ibidem*, p. 13

pítulo anterior, obliga al INE y a los OPLE´s “brindar las facilidades necesarias a los ciudadanos residentes en el extranjero, para realizar los trámites que les permiten formar parte del padrón electoral y la lista nominal de electores, para las elecciones correspondientes desde el extranjero.”²⁵⁶

El acuerdo 358 además de aprobar un Código Electoral local reformado, tiene artículos que se distinguen de los demás códigos anteriormente revisados. En el artículo 8 se caracteriza al sufragio como un mecanismo que expresa la voluntad soberana del pueblo de Colima, a lo cual se agrega que el voto de los colimenses en el extranjero es un sufragio del mismo calado, el cual será garantizado a los ciudadanos en el exterior de acuerdo a la LEGIPE y a lo establecido en el INE.²⁵⁷ Sin embargo, el Código Electoral del Estado de Colima solo hace referencia al derecho al voto extraterritorial en ese artículo, dejando al OPLE la atribución de determinar las cuestiones técnicas, lo que parece una constante en los estados que implementaron dicha política luego de la reforma de 2014.

Así, el 31 de enero de 2015, el Consejo General del IEE, aprobó los lineamientos para garantizar el derecho al voto de los colimenses en el exterior, mediante el acuerdo IEE/CG/A045/2015.²⁵⁸ En ellos se establecen las características del modelo a implementarse para la elección de 2015:

Tabla 14: Características del voto de los colimenses en el exterior para el Proceso Electoral 2014-2015.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Hasta el 1 de febrero al 31 marzo de 2015 (Artículo 18 del lineamiento). |
| Modalidad | Voto Electrónico por Internet, del 7 al 31 de mayo de 2015. (Artículo 16 del lineamiento). |
| Ciudadanos | Todos los sudcalifornianos que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Colima). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Colima (Artículo 6 del lineamiento). |
| Requisitos | Contar con credencial electoral del estado de Colima así como tener una dirección IP fuera de territorio nacional (Artículo 6 de los lineamientos). |

Fuente: Elaboración propia con base en el acuerdo IEE/CG/A045/2015.

256 LEGIPE, Consultada en http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86 [Consultada el 14 de marzo de 2016].

257 Decreto 358 por el que se aprueba el Código Electoral del estado de Colima Consultado en http://www.ieecolima.org.mx/leyes/codigo_electoral_nuevo2014.pdf [Consultado el 14 de marzo de 2016].

258 Acuerdo del consejo general del Instituto Electoral del Estado de Colima, por el que se aprueban los lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos colimenses residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2014 2015, con número IEE/CG/A045/2015.

La Comisión especial fue presidida por la consejera Isela Guadalupe Uribe Alvarado, y conformada por los consejeros Noemí Sofía Herrera Núñez y Raúl Maldonado Ramírez.²⁵⁹ En reunión de Comisión, lanzaron el portal electrónico www.votocolimense.com (el cual a la fecha de la elaboración del presente, no está disponible), en donde explicaron de manera sencilla los pasos para la inscripción y el mecanismo de votación para los colimenses en el exterior. Entre las evaluaciones que realizó la Comisión Especial ante la baja recepción de solicitudes durante el plazo inicial, propuso al Consejo General ampliar el plazo 15 días, cerrando este el 31 de marzo del año 2015.

A pesar de las vicisitudes encontradas, el Instituto Electoral del Estado de Colima consideró que la elección 2015 desde el exterior fue decorosa en términos de diseño institucional, reconociendo la importancia de ser pioneros en la implementación de la votación electrónica respecto a lo establecido en la reforma político-electoral nacional 2014.

Sin embargo, por razones ajenas al modelo y mecanismo de voto extraterritorial llevado a cabo en las elecciones estatales de Colima, 2015, el TEPJF anuló los resultados de los comicios ordinarios y convocó a celebrar comicios extraordinarios, celebrados el 17 de enero de 2016. Lo interesante de lo anterior es que el INE, a través de su facultad de asunción de un proceso local, organizó los comicios extraordinarios en Colima, lo cual impactó en el voto extraterritorial cambiando el mecanismo de voto, del modelo electrónico al modelo postal.

4.2.2.2 Elecciones extraterritoriales celebradas durante 2016

4.2.2.2.1 El proceso de construcción legislativa en Aguascalientes

La reforma constitucional del estado de Aguascalientes fue publicada en el periódico oficial el 28 de julio de 2014. En ella, se concibe a los habitantes del estado a todos aquellos que residen en su territorio o bien a los ciudadanos que residan en el exterior, los cuales tienen derecho a votar en la elección de gobernador (Artículos 11 y 12).²⁶⁰

259 Acuerdo del Instituto Electoral del Estado de Colima, relativo a la aprobación del sistema para la emisión del voto de los ciudadanos colimenses que residen en el extranjero, en la elección de gobernador constitucional del estado en el proceso electoral local 2014-2015. Consultado en <http://www.periodicooficial.col.gob.mx/p/31012015/sup02/15013102.pdf> [Consultado el 16 de marzo de 2016].

260 Constitución política del estado de Aguascalientes, Consultada en [http://www.poderjudicialags.gob.mx/servicios/legislacion/Constitución Política Estado de Aguascalientes.pdf](http://www.poderjudicialags.gob.mx/servicios/legislacion/Constitución%20Política%20Estado%20de%20Aguascalientes.pdf) [Consultada el 17 de marzo de 2016].

Así, el 2 de marzo de 2015 también fue publicado el Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en el cual se determina que los ciudadanos en exterior tienen la facultad de participar electoralmente en la elección de gobernador.²⁶¹

De esta manera, se incorporó el Título sexto: el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el cual se inscriben en la lógica de una política pública de carácter nacional, considerando el artículo 12 de la Constitución local, la LEGIPE y los lineamientos y acuerdos que emita el INE, los cimientos necesarios para la implementación del mecanismo de voto extraterritorial. Con base en el acuerdo CG-A-22/16, las características del voto extraterritorial en Aguascalientes son:²⁶²

Tabla 15: Características del voto de los aguascalientenses en el exterior para el Proceso Electoral 2015-2016.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Cierre el 15 de marzo de 2016. |
| Modalidad | Voto Postal (Acuerdo CG-A-22/16) |
| Ciudadanos | Todos los aguascalientenses que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Aguascalientes). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Colima (Artículo 124 y 239 del Código). |
| Requisitos | Tener credencial de elector con domicilio en Aguascalientes y haberse registrado. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Código Electoral estatal y el acuerdo

Respecto a la Unidad Técnica establecida en los lineamientos emitidos por el INE, analizados en páginas anteriores, en el OPLE de Aguascalientes se destinó la tarea a la Dirección de Capacitación y Organización electoral, con el objetivo de garantizar el derecho de votar a los aguascalientenses en el exterior.

261 Código Electoral para el Estado de Aguascalientes, <http://www.poderjudicialags.gob.mx/servicios/legislacion/C%C3%B3digo%20Electoral.pdf> [Consultado el 17 de marzo de 2016].

262 Acuerdo mediante el cual el consejo general del instituto estatal electoral aprueba el procedimiento para la organización del voto de las y los aguascalientenses residentes en el extranjero para la elección de gobernador del estado en el proceso electoral local 2015-2016, mismo que tiene por objeto establecer las bases para la producción, integración, recepción y envío del paquete electoral postal; así como para la recepción, registro, clasificación y resguardo del sobre postal voto; y el método para el conteo distrital. Consultado en http://www.ieceags.org.mx/detalles/archivos/orden_dia/2016-03-11_6_325.pdf [Consultado el 17 de marzo de 2016].

Sin embargo, el Instituto Electoral de Aguascalientes fue pionero en la aplicación de una atribución: en lugar de crear una Comisión de consejeros electorales encargada de supervisar el mecanismo electoral extraterritorial, se otorgó dicha facultad a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral local.²⁶³

Aunque la modalidad de voto siguió siendo vía postal, una de las innovaciones del caso hidrocálido es que la estrategia de comunicación política se realizó a través de redes sociales y correo electrónico, con el objetivo de personalizar el vínculo entre la autoridad electoral local y los potenciales votante residente en el exterior, lo que se transforma en un elemento valioso y novedoso para propuestas futuras.

4.2.2.2.2 *El proceso de construcción legislativa en Oaxaca*

Aunque las elecciones del estado de Oaxaca se llevarán a cabo hasta el 5 de junio del presente año, el proceso electoral se encuentra en vigor y aunque algunos acuerdos no han sido celebrados en pos de los tiempos del proceso electoral.

El cambio constitucional, como parece ser la constante en los casos que implementaron el voto extraterritorial luego de 2014, se remite a una mención en el artículo 24, aprobado en la reforma constitucional del 30 de junio de 2015 mediante el decreto 1263, en el cual se reconoce que los ciudadanos oaxaqueños en el exterior tienen derecho de votar para la elección de gobernador.²⁶⁴

Sin embargo es preciso subrayar que en la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales del estado de Oaxaca, publicada el 21 de agosto de 2015 mediante el decreto 1296, se integra el Libro Sexto: Del voto de los oaxaqueños residentes en el extranjero, el cual solo comprende dos artículos de la ley (el 271 y 272). Aunque los mecanismos se contemplan en el artículo 271, se determina que los términos y procedimientos se encuentran sujetos a lo que disponga el INE.²⁶⁵

263 *Ibíd.*

264 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Consultada en <http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/legislacion/ConstitucionpoliticaDelEstadodeOaxaca.pdf> [Consultado el 17 de marzo de 2016].

265 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca, Consultada en <http://www.congreso.oaxaca.gob.mx/legislatura/legislacion/leyes/190.pdf> [Consultada el 16 de marzo de 2016].

Las particularidades de los mecanismos para la emisión del voto de los oaxaqueños en el extranjero son las siguientes:

Tabla 4.10: Características del voto de los oaxaqueños en el exterior para el Proceso Electoral 2015-2016.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Del 15 de noviembre de 2015 hasta el 15 de marzo de 2016. |
| Modalidad | Vía postal. |
| Ciudadanos | Todos los oaxaqueños que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Oaxaca). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Oaxaca. |
| Requisitos | Contar con credencial electoral del estado de Oaxaca y registrarse en www.oaxaca-votoextranjero.mx |

Fuente: Elaboración propia.

Luego del registro, el IEEPCO enviará a los ciudadanos correctamente registrados, el paquete postal con la boleta y material electoral, mismo que tiene que estar de regreso a más tardar el 4 de junio de 2016 a las 8 horas, para que pueda ser un voto válido.

En los lineamientos también se prevé la creación de una Comisión de carácter provisional del voto de los oaxaqueños en el exterior, la cual fue conformada por los consejeros electorales Uriel Pérez García, Gerardo García Marroquín y Nora Hilda Urdiales Sánchez, esta última en carácter de presidenta de la comisión.²⁶⁶

4.2.2.2.3 El proceso de construcción legislativa en Zacatecas

La última elección a celebrarse en 2016 que contempla el voto de los ciudadanos en el exterior, es la de Zacatecas. En el decreto número 288 del 12 de julio de 2014, la Constitución local fue modificada, y en la misma lógica que los casos anteriores, menciona en su artículo 14 que los zacatecanos residentes en el extranjero tienen derecho a votar en la elección a gobernador.²⁶⁷

266 Acuerdo del Consejo General por el que se designan a los integrantes de las comisiones permanentes y provisionales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que se genera a partir de los siguientes <http://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2015/02%20ACUERDO%20COMISIONES%20PERM%20Y%20PROV%20CG%202015.pdf> [Consultada el 16 de marzo de 2016].

267 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Consultada en <http://www.congresoazac.gob.mx/e/todojuridico&cual=172> [Consultada el 17 de marzo de 2016].

Por su parte, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, fue modificada y se agregó el Libro cuarto: del voto de los zacatecanos residentes en el exterior. Dicho libro está conformado por treinta y tres artículos, del 278 al 309.²⁶⁸ La Ley electoral del estado de Zacatecas es la única que contempla las modalidades, fechas, alcance y el tipo de sufragio, es decir, no son rubros que tienen que definirse en el Consejo Electoral del OPLE, sino que ya se encuentran establecidos desde la construcción legal, haciendo énfasis que la difusión y asesoría son obligatorias por parte del organismo local.

Tabla 17: Características del voto de los zacatecanos en el exterior para el Proceso Electoral 2015-2016.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Del 15 de diciembre de 2015 hasta el 15 de enero de 2016. (Artículo 283). |
| Modalidad | Vía postal (artículos 292 y 206). |
| Ciudadanos | Todos los zacatecanos que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Zacatecas). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Zacatecas. |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

De esta manera, el Consejo General del OPLE se ha dedicado a formular acuerdos en torno a eficientar el mecanismo electoral. A partir de la aprobación del acuerdo número ACG-IEEZ-027/VI/2015, se conformó la Comisión Especial para el voto de los zacatecanos en el extranjero, la cual es presidida por la consejera Elisa Flemate Ramírez, e integrada por los consejeros José Manuel Ortega Cisneros y Adelaida Ávalos Acosta. Más adelante, se aprobó en el mismo Consejo la designación del titular de la Unidad del Voto de los Zacatecanos en el extranjero, mediante el acuerdo ACG-IEEZ-082/VI/2015, en el cual se establece un perfil deseable para el titular de la Unidad, de los cuales se necesita tener el título de licenciatura con antigüedad mínima de cinco años y contar con experiencia probada. Así, el titular de la oficina responsable es el Lic. Octavio Nava Manrique.²⁷⁰

268 Ley electoral del estado de Zacatecas, Consultada en [http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio_est/02%20%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas%20\(Decreto%20383%20-%20Junio%20de%202015\).pdf](http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio_est/02%20%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas%20(Decreto%20383%20-%20Junio%20de%202015).pdf) [Consultada el 17 de marzo de 2018]

269 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba la integración y funcionamiento de la Comisión Especial para el voto de los zacatecanos residentes en el extranjero, para el proceso local ordinario 2015-2016, http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/07082015_2/acuerdos/ACGIEEZ027VI2015.pdf

270 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba la designación de la persona titular de la Unidad del Voto de los Zacatecanos Residentes en el Extranjero. http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/08122015_2/acuerdos/ACGIEEZ082VI2015.pdf

4.2.2.3 Elecciones extraterritoriales locales celebradas en 2017

4.2.2.3.1 El proceso de construcción legislativa en Coahuila

En el estado de Coahuila, la reforma a la Constitución local publicada en el periódico oficial del estado, el 22 de septiembre de 2015 (con una fe de erratas corregida el 19 de febrero de 2016), menciona que “los coahuilenses podrán ejercer su derecho a votar, aun estando en territorio extranjero, acorde a las disposiciones legales en la materia” (sic), en el artículo 19 numeral 1 de la Carta Magna estatal.²⁷¹

De igual manera la legislación electoral del estado de Coahuila, prevé desde el artículo 1, la posibilidad de los ciudadanos coahuilenses radicados en el extranjero, poder votar en las elecciones locales. Asimismo, el artículo 257 es el que conforma el Capítulo quinto intitulado *del voto de los coahuilenses residentes en el extranjero*, en el cual se establece un vínculo legal directo con el artículo 19 numeral 1 de la Constitución estatal. Sin embargo, el código electoral estatal no contempla ningún otro elemento de carácter explicativo en torno a la materia, por lo que para la elección local de 2017, las especificaciones fueron realizadas por acuerdos del Consejo General del IEC.

Tabla 18: Características del voto de los coahuilenses en el exterior para el Proceso eElectoral 2016-2017.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Del 15 de diciembre de 2016 hasta el 15 de enero de 2017. |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los mexiquenses que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de EDOMEX). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador EDOMEX. |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

271 Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. En <http://setracoahuila.gob.mx/descargar/ConstitucionCoah.pdf> [Consultada el 3 de abril de 2018].

Por medio del acuerdo número IEC/CG/076/2016, aprobado el 13 de octubre de 2016, el Consejo General del IEC conformó a la “Comisión Temporal de seguimiento del voto de los coahuilenses residentes en el extranjero”, la cual estuvo integrada por tres consejeros electorales, Alejandro González, Larissa Pineda y Gustavo Espinosa, así como por los integrantes de cada uno de los partidos políticos registrados.²⁷²

Por otra parte, el IEC nombró al consejero Alejandro González, como responsable ante el INE para dar seguimiento a los trabajos de voto extraterritorial, y en ningún momento se nombró una oficina especial ni unidad técnica, sino que los trabajos fueron dirigidos por la presidencia del IEC.

4.2.2.3.2 El proceso de construcción legislativa en Estado de México

Para el caso del Estado de México, el voto de los mexiquenses residentes en el extranjero no se encuentra establecido ni reconocido a nivel constitucional local. De igual forma, en el artículo 10 del Código electoral estatal, se contempla de manera enunciativa que los mexiquenses radicados en el extranjero podrán emitir su voto en términos de la LEGIPE.²⁷³ De esta manera, las características esenciales del voto desde el extranjero en el Estado de México son las siguientes:

Tabla 19: Características del voto de los mexiquenses en el exterior para el Proceso Electoral 2016-2017.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | Del 15 de diciembre de 2016 hasta el 15 de enero de 2017. |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los mexiquenses que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de EDOMEX). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador EDOMEX. |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

272 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila por el cual se aprueba la creación de la Comisión temporal de seguimiento del voto de los coahuilenses residentes en el extranjero. En <http://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2016/78.-%20Acuerdo%20IEC-CG-076-2016%20Se%20aprueba%20creaci%C3%B3n%20de%20Comisi%C3%B3n%20Temporal%20de%20Seguimiento%20del%20voto%20de%20los%20Coahuilenses%20residentes%20en%20extranjero.pdf> [Consultado el 3 de abril de 2018].

273 Código electoral del Estado de México. En <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf> [Consultado el 3 de abril de 2018].

La Comisión especial para el voto de los mexiquenses en el extranjero fue integrada a través del acuerdo IEEM/CG/105/2016, en el cual se nombró como presidente de la misma al consejero Gabriel Corona Armenta. Además, fue integrada por los consejeros María Guadalupe González y Miguel Ángel García, así como el secretario del Consejo General del IEEM y los miembros de los partidos políticos registrados ante el CG. Además, los trabajos fueron dirigidos por la Dirección de Participación Ciudadana del IEEM.

4.2.2.4 Los casos a celebrarse 2018: Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán.

Como fue explicado en el primer apartado, así como en el capítulo anterior, muchas de las entidades federativas se están sumando a un mandato de ley específico relativo al voto extraterritorial en las elecciones locales. Así, el Proceso Electoral 2017-2018 construyó una estrategia homóloga para las siete entidades que celebraron elecciones locales: Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán. En los siete estados, la modalidad fue postal y se votó para elegir al Ejecutivo local. Sin embargo, a pesar de ello, hubo particularidades que se presentaron en cada caso, y son las que se exponen a continuación.

4.2.2.4.1 El proceso de construcción legislativa en Chiapas

Luego del proceso de elección fallido del diputado migrante en 2015, Chiapas fue un estado que dejó de tener la figura legislativa representativa de los oriundos en la cámara local, pero continuó con el reconocimiento del voto de los chiapanecos en el extranjero. Así, el artículo 22 de su Constitución Política reconoce la participación de los votantes en el extranjero en términos de lo que dicte la ley, por lo que por primera vez en la historia los chiapanecos en el exterior pudieron votar para elegir al gobernador del estado.

Sin embargo, entre los cambios estuvo que la modalidad de voto dejó de ser electrónica y se acopló al modelo postal. Así, el voto de los chiapanecos en el extranjero se configuró de la siguiente manera:

Tabla 20: Características del voto de los chiapanecos en el exterior para el Proceso Electoral 2017-2018.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | De septiembre de 2017 al 30 de abril de 2018 (si la credencia se tramitó antes de septiembre de 2017, el registro fue hasta el 31 de marzo de 2018). |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los chiapanecos que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Chiapas). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador Chiapas. |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

Así, el IEPC instituyó el Comité temporal para coadyuvar con el INE en las actividades del voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, proceso electoral 2017-2018, el cual fue presidido por la consejera Blanca Estela Parra e integrado por los consejeros Sofía Margarita Sánchez y Alex Walter Díaz (IEPC/CG-A/019/2017). Además la titularidad en la estructura del IEPC, fue para el Lic. Guillermo Arturo Rojo Martínez, director ejecutivo de la Organización Electoral.

4.2.2.4.2 El proceso de construcción legislativa en Ciudad de México

Luego de la implementación de la reforma 2014, el voto chilango tuvo su segunda implementación en 2018, con una modificación: por acato a la ley, en esta oportunidad no se implementó el voto electrónico por internet. En la elección de 2012, tres de cada diez votos emitidos por los chilangos en el extranjero, fue a través de la modalidad virtual. Sin embargo, y a pesar de tener un sistema auditado anualmente por dos instituciones de reconocimiento internacional (la UNAM y el IPN), para los comicios de 2018, no se utilizó la modalidad electrónica.

A pesar de ello, la Ciudad de México -sin ser una entidad eminentemente expulsora de migrantes- presentó el mayor número de registrados para la elección del 2018, equivalente a las 15 entidades con menor número de registro.²⁷⁴

274 Ver capítulo 3.

De esta manera, el IECM conformó el Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de las y los ciudadanos de la Ciudad de México residentes en el extranjero, 2017-2018, el cual fue presidido por el consejero Electoral Yuri Beltrán, e integrado por los consejeros Gabriela Williams y Mauricio Huesca. Las actividades fueron llevadas a cabo por la Dirección de Organización Electoral y Geostatística, a cargo de la directora ejecutiva Delia del Toro.

Tabla 21: Características del voto de los capitalinos en el exterior para el Proceso Electoral 2017-2018.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | De septiembre de 2017 al 30 de abril de 2018 (si la credencial se tramitó antes de septiembre de 2017, el registro fue hasta el 31 de marzo de 2018). |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los capitalinos que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Jefe de Gobierno de la Ciudad de México) |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Jefe de Gobierno de la Ciudad de México |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

El sistema de voto por internet de la Ciudad de México ha sido probado y auditado en términos de secrecía así como de eficiencia, y siempre respetando la voluntad del elector. Es un antecedente clave para el desarrollo futuro de dicha modalidad a nivel nacional.²⁷⁵

Además, en el tema de la expansión de derechos políticos de los ciudadanos residentes en el extranjero, el Instituto de la Ciudad de México contempla dos modalidades adicionales de participación, una a partir de la participación activa, en los procesos de presupuesto participativo (inscripción de proyectos desde el extranjero y emisión de opinión a través de Internet); y la más importante: la implementación de una candidatura migrante para el Congreso Local que será aplicable para 2021 según el artículo vigésimo quinto transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.²⁷⁶

275 IECM, <http://www.iecm.mx/prensa/incrementar-el-voto-de-las-y-los-mexicanos-en-el-extranjero-re-to-de-las-instituciones-electorales-consejero-electoral-yuri-gabriel-beltran-miranda/> [Consultado el 1 de junio de 2018].

276 Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo120215.pdf> [Consultado el 25 de junio de 2018]. Esta figura fue derogada por el Congreso de la Ciudad de México en noviembre de 2019.

Resulta relevante mencionar que los consejeros del IECM realizaron giras de trabajo en diferentes ciudades de Estados Unidos, aunada a una campaña permanente en redes sociales y acercamiento a Organizaciones de la Sociedad Civil organizada, elementos que coadyuvaron para convertirse en la entidad con mayor participación electoral desde el extranjero sin ser una entidad fundamentalmente migrante.

4.2.2.4.3 El proceso de construcción legislativa en Guanajuato

Con la reforma electoral de 2014, Guanajuato fue uno de los primeros estados en modificar su Constitución Política, reconociendo el derecho de sus ciudadanos para votar de manera extraterritorial en las elecciones locales para elegir al gobernador o gobernadora. Sin embargo, no solo realizó esa función, sino que el IEEG, fue el único instituto electoral en el país que fundó una Unidad Técnica de carácter permanente, del voto de los guanajuatenses residentes en el extranjero, bajo la dirección del Dr. Abel Muñoz Pedraza, experto en el tema del voto extraterritorial.

Tabla 22: Características del voto de los guanajuatenses en el exterior para el Proceso Electoral 2017-2018.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | De septiembre de 2017 al 30 de abril de 2018 (si la credencial se tramitó antes de septiembre de 2017, el registro fue hasta el 31 de marzo de 2018). |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los guanajuatenses que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Guanajuato). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Guanajuato |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

La Comisión del voto de los guanajuatenses en el extranjero también es de carácter permanente, la cual fue integrada por los consejeros Santiago López Acosta y Antonio Ortiz Hernández, y presidida por el consejero Luis Miguel Rionda.

No hay que dejar de soslayo que aunque es la primera vez que Guanajuato implementa un operativo de voto extraterritorial, organizó la difusión y la comunicación con sus comunidades migrantes desde antes del inicio del Proceso Electoral 2017-2018. Por ello, no es de ninguna manera casual que fue una de las entidades con mayor número de votos recibidos.

Una particularidad que hay que rescatar de la experiencia guanajuatense, es la producción de una serie de televisión que explicó, entre otras cosas, los avances del voto extraterritorial en México, la expansión de los derechos políticos de los mexicanos, así como la campaña de registro, activación de la credencial y emisión del voto, a través de las voces de consejeros, consejeras y expertos académicos.²⁷⁷

4.2.2.4.4 El proceso de construcción legislativa en Jalisco

Jalisco fue uno de los estados con mayor número de registrados y votantes desde el extranjero. Además, también dio un paso distinto a la implementación del voto desde el exterior, puesto que los jaliscienses en el extranjero podían en un inicio tener la posibilidad de votar para gobernador y además para diputaciones de representación proporcional. Sin embargo, por el proceso de armonización electoral, los jaliscienses en el extranjero solo pudieron votar por gobernador en esta oportunidad.

Tabla 23: Características del voto de los jaliscienses en el exterior para el Proceso Electoral 2017-2018.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | De septiembre de 2017 al 30 de abril de 2018 (si la credencial se tramitó antes de septiembre de 2017, el registro fue hasta el 31 de marzo de 2018). |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los jaliscienses que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Jalisco). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Jalisco |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

277 Disponible en <http://www.ieeg.org.mx/micrositios/vgre/> [Consultada el 25 de junio de 2018].

La oficina encargada para tal efecto fue la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, a cargo de Álvaro Fernando Munguía Martínez, mientras que la Comisión Temporal del Voto de los jaliscienses en el extranjero estuvo conformada por los consejeros Brenda Serafín y Moisés Pérez, y presidida por la consejera Virginia Gutiérrez.

4.2.2.4.5 El proceso de construcción legislativa en Morelos

El estado de Morelos también implementó el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero por primera vez en el Proceso Electoral 2017-2018. Los trabajos iniciaron con la modificación de la Constitución Local del 4 de abril de 2018, en donde reconoce la posibilidad de votar a sus oriundos desde el extranjero en las elecciones de gobernador del Estado. Dicha reforma se realizó durante el Proceso Electoral 2017-2018, es decir, ya iniciado el trabajo electoral.

Tabla 24: Características del voto de los morelenses en el exterior para el Proceso Electoral 2017-2018.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | De septiembre de 2017 al 30 de abril de 2018 (si la credencia se tramitó antes de septiembre de 2017, el registro fue hasta el 31 de marzo de 2018). |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los morelenses que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Morelos). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Morelos |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

Al igual que todas las experiencias locales celebradas en 2018, la comisión temporal estuvo formada por tres consejeros electorales: Ubléster Damián Bermudez, Isabel Guadarrama y Xitlali Gómez; y los trabajos se encontraron bajo la dirección de Agustín Rodríguez, Director de Organización y Partidos Políticos.

4.2.2.4.6 El proceso de construcción legislativa en Puebla

Aunque el estado de Puebla implementó el voto de los poblanos y poblanas en el extranjero, dicho derecho no se encuentra establecido en la Constitución Local del Estado. No así en el Código de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Puebla, en donde se contempla en el artículo 324, el cual fue reformado el 29 de noviembre de 2013, pero implementado por primera vez en 2018.²⁷⁸

Tabla 25: Características del voto de los poblanos en el exterior para el Proceso Electoral 2017-2018.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | De septiembre de 2017 al 30 de abril de 2018 (si la credencial se tramitó antes de septiembre de 2017, el registro fue hasta el 31 de marzo de 2018). |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los poblanos que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Puebla). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Puebla |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

La particularidad de la Comisión de voto de los poblanos en el extranjero, es que se encuentra conformada por los siete consejeros electorales (incluyendo al presidente del Instituto), bajo la presidencia del consejero Federico González Magaña, y bajo secretaría de la consejera Luz Gutiérrez Jaramillo. La Comisión de voto extraterritorial en Puebla, es la única que se encuentra bajo la dirección exclusiva de consejeros electorales.

4.2.2.4.7 El proceso de construcción legislativa en Yucatán

Aunque la Constitución del estado de Yucatán ya establecía la votación de los yucatecos residentes en el extranjero antes de la reforma de 2014, lo había

278 Código de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Puebla. En http://iee-puebla.org.mx/2015/normatividad/codigo_de_instituciones_y_procesos_electorales_del_estado_de_puebla.pdf [Consultado el 25 de junio de 2018].

previsto en su artículo décimo quinto transitorio, necesariamente posterior a la elección del 2012. Así, fue hasta el 2018 en que los ciudadanos yucatecos residentes en el extranjero pudieron ejercer su voto para la elección de gobernador.

Tabla 26: Características del voto de los yucatecos en el exterior para el Proceso Electoral 2017-2018.

| Dimensión | Acuerdo legal |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Registro | De septiembre de 2017 al 30 de abril de 2018 (si la credencia se tramitó antes de septiembre de 2017, el registro fue hasta el 31 de marzo de 2018). |
| Modalidad | Vía postal |
| Ciudadanos | Todos los yucatecos que cumplan con los requisitos contemplados. |
| Tipo de sufragio | Activo (Gobernador de Yucatán). |
| Alcance | Elecciones locales para elegir Gobernador de Yucatán |
| Requisitos | Llenar la solicitud, tener credencial de elector y cumplir con los tiempos de registro y envío. |

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

Sin embargo, al igual que la gran mayoría de las entidades que celebraron elecciones locales en 2018, la comisión fue de carácter temporal, conformada por tres consejeros del OPLE: presidida por José Antonio Martínez, e integrada por los consejeros Antonio Ignacio Matute y Jorge Miguel Valladares. Empero, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC), puso al frente del proyecto a Mario Eduardo Centurión Chan, quien no formaba parte de la estructura formal del OPLE, y aunque no hubo una unidad técnica, sí existió la asignación de un encargado independiente a las Direcciones Ejecutivas.

4.3 Desempeño institucional electoral de los modelos de voto extraterritorial desde la perspectiva local

Luego de analizar y explicar el diseño institucional implementado en cada experiencia local, hay que analizar el vínculo de los otrora institutos electorales, ahora OPLE's con la ciudadanía, y relacionar la respuesta con la autoevaluación que hacen los institutos. Al haber procesos electorales vigentes, en el presente apartado solo se analizarán los procesos que hayan finalizado el proceso electoral institucional, es decir aquellos en donde la ciudadanía haya ejercido su voto y de conformidad con la ley, haya sido integrado al resultado final de cada elección.

Cabe mencionar que en su mayoría, las experiencias de voto extraterritorial desde la perspectiva local, han gozado de niveles aceptables de legitimidad por la garantía de procesos apegado a la ley, así como a los principios rectores del sistema electoral nacional: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad. Es decir, los mecanismos de voto extraterritorial no han sido un proceso que haya sido sujeto a observancia especial con una excepción: la elección extraterritorial celebrada en el estado de Chiapas en el proceso electoral 2014-2015, el cual tendrá un apartado especial en la presente sección.

El primer rubro a considerar es el de los niveles de participación electoral, los cuales oscilan entre el 35.38% y 94.12% respecto a los ciudadanos registrados y la votación emitida. Si eliminamos dichos extremos, la media de participación del 59.08%. Es de destacar que la participación tiende a ser mayor en los lugares en donde la votación es a través del servicio postal. Aunque es un dato que tiende a ser revertido con el paso de los procesos electorales, en este momento es posible afirmar que cuando el número de experiencias previas es escaso, la ciudadanía tiende a participar a través de mecanismos probados con éxito, de esta manera el caso postal es la variable que sustenta dicha afirmación (Ver Tabla 27).

Adicionalmente, para la elección extraordinaria en Colima en 2016, como el INE contó con once semanas para organizar el proceso electoral, el Consejo General decidió no abrir otra etapa de registro sino comunicarse con los votantes registrados para el proceso del año anterior, logrando entablar contacto solo con 53 de los 169 registrados, de los cuales votaron 42. Es decir, es un caso en el que el voto electrónico confirmó niveles de eficiencia mayores que el postal.

Tabla 27: Elecciones locales: Participación electoral desde el exterior

| Entidad y elección | Registrados | Votantes | Porcentaje |
|--------------------|-------------|----------|------------|
| Michoacán 2007 | 671 | 349 | 52.01% |
| Michoacán 2011 | 601 | 341 | 56.74% |
| Michoacán 2015 | 1,577 | 558 | 35.38% |
| Chiapas 2012 | 1,192 | 533 | 44.71% |

| Entidad y elección | Registrados | Votantes | Porcentaje |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Distrito Federal 2012 | 10,782 (6,592 por vía postal y 4,190 vía electrónica) | 7,915 (5,276 por vía postal y 2,639 vía electrónica) | 73.41% (80.04% por vía postal y 62.98% vía electrónica) |
| Baja California Sur 2015 | 17 | 16 | 94.12% |
| Chiapas 2015 | 10,808 | 6,628 | 61.32% |
| Colima 2016 (extraor- dinaria) | 168 | 42 | 25% |
| Aguascalientes 2016 | 129 | 31 | 24.03% |
| Oaxaca 2016 | 148 | 65 | 43.92% |
| Zacatecas 2016 | 357 | 80 | 22.41% |
| Coahuila 2017 | 153 | 130 | 84.97% |
| EDOMEX 2017 | 365 | 297 | 81.34% |
| Chiapas 2018 | 2,534 | 1,101 | 43.44% |
| Ciudad de México 2018 | 28,616 | 20,841 | 72.83% |
| Guanajuato 2018 | 11,532 | 4,826 | 37.17% |
| Jalisco 2018 | 16,453 | 7,020 | 42.67% |
| Morelos 2018 | 3,487 | 1,843 | 52.85% |
| Puebla 2018 | 10,811 | 4,931 | 45.61% |
| Yucatán 2018 | 1,030 | 268 | 26.02% |

Fuente: Elaboración propia con cifras oficiales (la elección sombreada presentó serias anomalías que no han sido resueltas por las autoridades correspondientes).

Respecto al comportamiento electoral, en un primer análisis, es posible comprobar que no hay diferencia sustancial en el porcentaje de participación en las elecciones en las que se ha votado desde el exterior respecto a quienes lo hacen al interior para elegir al gobernador de la entidad, es decir, la votación respectiva de los registrados en la lista nominal de electores. Sin embargo, sí es posible observar que la participación al exterior en 2015 es significativamente mayor que la acontecida en 2016 en términos porcentuales. (Ver tabla 28).

Tabla 28: Comparación de votación al interior y al exterior.

| Elección | % de Participación exterior | % de Participación interior |
|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Michoacán 2007 | 52.01% | 48.92% |
| Michoacán 2011 | 56.74% | 54.65% |
| Michoacán 2015 | 54.02% | 35.38% |
| DF 2012 | 65.98% | 73.41% |
| Colima 2015 | 66.27% | 60.16% |
| Baja California Sur 2015 | 94.12% | 53.01% |
| Colima 2016 (ext.) | 25% | 59.19% |
| Aguascalientes 2016 | 24.03% | 53.37% |
| Oaxaca 2016 | 43.92% | 58.99% |
| Zacatecas 2016 | 22.41% | 61.40% |
| Coahuila 2017 | 84.97% | 59.54% |
| EDOMEX 2017 | 81.34% | 53.7% |
| Chiapas 2018 | 43.44% | 67.91% |
| Ciudad de México 2018 | 72.83% | 70.20% |
| Guanajuato 2018 | 37.17% | 52.53% |
| Jalisco 2018 | 42.67% | 58.48% |
| Morelos 2018 | 52.85% | 66.34% |
| Puebla 2018 | 45.61% | 67.64% |
| Yucatán 2018 | 26.02% | 75.14% |

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Sin embargo, en el porcentaje del total de la elección se comprueba una vez más que en términos numéricos el voto de los ciudadanos residentes en el exterior sigue sin ser un factor determinante para la composición del Poder Ejecutivo local. Es decir, se sigue manteniendo el voto extraterritorial como un derecho, pero la participación política de los ciudadanos expatriados no es relevante en términos electorales. Si esta tendencia continúa, se podría comprobar que no se trata de la modalidad de voto, ni el tipo de registro lo que define la participación electoral (Ver tabla 29).

Tabla 29: Incidencia electoral de la participación desde el exterior.

| Elección | Votos desde el exterior | Total de la votación | % de Participación Total |
|----------------|-------------------------|----------------------|--------------------------|
| Michoacán 2007 | 349 | 1,494,559 | .0002% |
| Michoacán 2011 | 341 | 1,859,654 | .0002% |

| Elección | Votos desde el exterior | Total de la votación | % de Participación Total |
|--------------------------|-------------------------|----------------------|--------------------------|
| Michoacán 2015 | 558 | 1,762,426 | .0003% |
| DF 2012 | 7,915 | 4,768,926 | .002% |
| Colima 2015 | 112 | 299,926 | .0004% |
| Baja California Sur 2015 | 16 | 246,696 | .00006% |
| Colima 2016 (ext) | 42 | 274,702 | .0002% |
| Aguascalientes 2016 | 31 | 464,251 | .00006% |
| Oaxaca 2016 | 65 | 1,639,020 | .0004% |
| Zacatecas 2016 | 80 | 694,682 | .0001% |
| Coahuila 2017 | 130 | 881,342 | .0001% |
| EDOMEX 2017 | 297 | 6,080,214 | .00005% |
| Chiapas 2018 | 1,101 | 1,749,434 | .0006% |
| Ciudad de México 2018 | 20,841 | 5,392,887 | .004% |
| Guanajuato 2018 | 4,826 | 2,088,712 | .0023% |
| Jalisco 2018 | 7,020 | 2,732,550 | .003% |
| Morelos 2018 | 1,843 | 712,253 | .003% |
| Puebla 2018 | 4,931 | 2,616,965 | .002% |
| Yucatán 2018 | 268 | 728,642 | .0004% |

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

En ninguna de las elecciones revisadas, el total del voto desde el exterior superó el margen de diferencia entre el primer y segundo lugar de los contendientes por la titularidad del Poder Ejecutivo local. Sin embargo, aunque poco significativa, la preferencia electoral desde el exterior no es acorde con las expresadas al interior en la mayoría de los casos, situación que podría servir como un antecedente clave para la representación de los electores en el exterior en el Poder Legislativo local. Llama la atención el caso de Colima, ya que para la elección 2005, el partido ganador fue Movimiento Ciudadano, y debido al cambio de diseño institucional de voto extraterritorial para la elección extraordinaria, las voces de los registrados primigenios no fue suficientemente escuchada por la autoridad electoral; y aunque hasta el momento no son votos determinantes en el resultado, el principio de objetividad del sistema electoral puede verse vulnerado mediante este tipo de acciones (Ver Tabla 30).

Tabla 30: Comparación de preferencias electorales

| Elección | Primera fuerza electoral al exterior | Partido Ganador de la elección (lugar del ganador en el exterior) |
|--------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Michoacán 2007 | PRD-PT-MC-AS | PRD-PT-MC-AS |
| Michoacán 2011 | PAN | PRI-PVEM (3) |
| Michoacán 2015 | PAN | PRD-PT-NA-PES (2) |
| DF 2012 | PRD-PT-MC | PRD-PT-MC |
| Colima 2015 | MC | PRI-PVEM-NA (2) |
| Baja California Sur 2015 | PAN | PAN |
| Colima 2016 (ext) | PRI-PVEM-NA | PRI-PVEM-NA |
| Aguascalientes 2016 | PAN | PAN |
| Oaxaca 2016 | PRI-PVEM-NA | MORENA (3) |
| Zacatecas 2016 | PRI-PVEM-NA | PRI-PVEM-NA |
| Coahuila 2017 | PAN | PRI (2) |
| EDOMEX 2017 | MORENA | PRI (2) |
| Chiapas 2018 | PT-MORENA-PES | PT-MORENA-PES |
| Ciudad de México 2018 | PT-MORENA-PES | PT-MORENA-PES |
| Guanajuato 2018 | PT-MORENA-PES | PAN-PRD-MC (2) |
| Jalisco 2018 | PT-MORENA-PES | MC (2) |
| Morelos 2018 | PT-MORENA-PES | PT-MORENA-PES |
| Puebla 2018 | PT-MORENA-PES | PAN-PRD-MC-CP-PSI (2) |
| Yucatán 2018 | PT-MORENA-PES | PAN-MC (2) |

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Lo anterior obliga entonces a analizar las elecciones celebradas en el exterior para la conformación del Poder Legislativo. Al ser Chiapas la única entidad que lo ha realizado hasta ahora (y la única contemplada al menos hasta 2018 en hacerlo), es necesario mencionar que mientras que la primera elección celebrada en 2012 gozó de altos niveles de certeza, la de 2015 se vio empantana-da por un escándalo que puede poner en juego no solo la elección en sí misma, sino el modelo de representación extraterritorial implementado en Chiapas, así como el futuro del voto electrónico en México.

En la elección de 2012, las dos candidatas registradas fueron Rosbi-ta López Aquino, candidata por la coalición POCH-PAN, mientras que Rosa Concepción Mandujano López por la Coalición Movimiento Progresista por

Chiapas (PRD-PT-MC). De los 533 votos registrados, solo 14 fueron para la candidata de la Coalición progresista, mientras que 518 para la candidata del POCH-PAN. El proceso institucional electoral se suscitó sin mayores observaciones dando el triunfo a la candidata ganadora, quien ejerció su cargo durante la legislatura completa.

El gran detalle fue en la elección del año 2015: de los 12 partidos políticos registrados, solo se presentaron cuatro candidatos para la circunscripción 41, a saber, Roberto Pardo Molina (PVEM), Elizabeth del Carmen Solórzano (MC), Cielo Magdalena Gómez López (Morena) y Yolanda Alfaro Pérez del partido Mover a Chiapas.

Antes del día de la votación, llamaba la atención la gran cantidad de posibles electores registrados desde el exterior: 2015 fue el año en que una elección local registró el mayor número de ciudadanos en una lista nominal de electores extraterritoriales. Por la naturaleza de la elección, al ser directa a un cargo público, no sería difícil pensar que podría haber un alto índice de votación, sin embargo, el padrón creció poco más del 900%. Los resultados electorales arrojaron al candidato del PVEM con 3,685 votos equivalentes al 55.59% de la votación efectiva, sobre la candidata de Mover a Chiapas quien obtuvo 2,928 votos.²⁷⁹

Imagen 1: Votación para diputado migrante en Chiapas 2015.

| ACTAS PROCESADAS | | 1 DE 1 (100.00%) | | DIPUTADOS MIGRANTES DEL ESTADO DE CHIAPAS | | | | | | |
|------------------|------------|------------------|-----------------|-------------------------------------------|------------------|---------------|---------------|--|--|--|
| | | | | Votos nulos | Total | Lista Nominal | Participación | | | |
| 3.685 55.59% | 1 0.01% | 14 0.21% | 2.928 44.17% | 0 0.00% | 6.628 100.00% | 10.808% | 61.32% | | | |

| Districtos | Avance | | | | | Votos nulos | Total | Lista Nominal | Participación |
|---------------|------------------|-----------------|------------|-------------|-----------------|-------------|------------------|---------------|---------------|
| CASILLA ÚNICA | 1 DE 1 (100.00%) | 3.685 55.59% | 1 0.01% | 14 0.21% | 2.928 44.17% | 0 0.00% | 6.628 100.00% | 10.808% | 61.32% |

Fuente: Red Política.²⁸⁰

²⁷⁹ Animal Político, "Desde Angola y Vietnam: el fraude en la lista de votantes en el extranjero en Chiapas", Consultada en <http://www.animalpolitico.com/2016/03/desde-angola-y-vietnam-el-fraude-en-la-lista-de-votantes-en-el-extranjero-de-chiapas/> [Consultada el 18 de marzo de 2016]. NOTA: a la fecha de elaboración del presente documento, el portal del IEPC no cuenta con la información detallada de la votación, el sitio redirecciona al portal principal, la información fue borrada, por lo que el único lugar en donde se encuentra es en el link presentado.

²⁸⁰ La imagen de Red Política prueba que la información se encontraba en la página del IEPC, sin embargo, a la fecha de elaboración del presente esa información ha sido borrada. Consultada en <http://www.redpolitica.mx/elecciones-2015/prep-chiapas-pvem-con-mayoria-para-diputado-migrante>

Es esta manera, el INE hizo valer la facultad de atracción y declaró fundado el procedimiento de remoción a tres de los siete consejeros electorales locales: Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales y Carlos Enrique Domínguez Cordero, debido a las irregularidades confirmadas. Empero, a los otros cuatro consejeros locales se les imputó la remoción porque, aunque quedó demostrada su responsabilidad en el proceso, no alcanzaron la mayoría calificada de la votación en el Consejo General del INE. Aunque el acuerdo sería votado en lo general, el consejero Marco Baños propuso que se votará “caso por caso”, siendo aprobado por votación unánime. Los consejeros que votaron en contra de la remoción de la Consejera Presidenta del IEPC fueron Marco Baños, Enrique Andrade, Benito Nacif y Javier Santiago, misma votación que se registró para no imputar a los demás consejeros locales.²⁸¹

Luego de tener evidencia empírica que demostrara un fraude en la elección de diputado migrante, la investigación del INE detectó numerosas inconsistencias legales en torno a la elección del diputado migrante en 2015, las cuales tienen que ver con conflictos de interés, omisión en el proceso, y contubernio probado: la primera gran falla que tuvo el IEPC es haber contratado a la empresa DSI Elecciones para diseñar e implementar el mecanismo de registro de los votantes en el exterior. Dicha empresa es propiedad de Vicente Manzur Molina familiar del candidato ganador para la diputación.²⁸² En un estudio del INE y como antecedente para la formulación del acuerdo número INE/CG80/2016, se comprobó que al menos 377 ciudadanos chiapanecos residentes en la entidad federativa no pudieron emitir su voto debido a que estaban inscritos sin su consentimiento en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Exterior.²⁸³

281 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales identificado con el número de expediente UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 Y SUS ACUMULADOS UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015 y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, incoado en contra de la consejera presidenta y las y los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación ciudadana del estado de Chiapas, por la presunta comisión de hechos que podrían configurar una de las causales de remoción, previstas en el artículo 102, párrafo 2, de la ley general de instituciones y procedimientos electorales, Consultado en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/02_Febrero/CGex201602-19/CGex201602-19_rp_4.pdf [Consultado el 19 de marzo de 2016]. P.187-191.

282 <http://www.animalpolitico.com/2016/03/desde-angola-y-vietnam-el-fraude-en-la-lista-de-votantes-en-el-extranjero-de-chiapas/> [Consultada el 19 de marzo de 2016].

283 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales identificado con el número de expediente UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 Y SUS ACUMULADOS UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015 y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, incoado en contra de la consejera presidenta y las y los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación ciudadana del estado de Chiapas, por la presunta comisión de hechos que podrían configurar una de las causales de remoción, previstas en el artículo 102, párrafo 2, de la ley general de instituciones y procedimientos electorales, Consultado en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/02_Febrero/CGex201602-19/CGex201602-19_rp_4.pdf [Consultado el 19 de marzo de 2016]. P.112.

Otra de las inconsistencias detectadas, es que de los registros para la inscripción en la LINERE, al menos 5,918 se realizaron desde direcciones IP de computadoras en territorio nacional mexicano.²⁸⁴ Destacando que existen registros de votantes en países como Cabo Verde, Vietnam, Angola o Liberia, así como 575 con direcciones IP no identificadas.

Un dato secundario que arroja este caso en particular es que el 23 de diciembre de 2015 el juez tercero de lo penal en Tuxtla Gutiérrez, dictó auto de formal prisión a Carlos Alberto Días Hernández, responsable legal de la empresa DSI Elecciones, declarando inocente el dueño de la empresa. El proceso legislativo fue mucho menos opaco: el 11 de diciembre quitaron el fuero y separó del cargo al diputado migrante, quien en el momento enfrenta un juicio ante la Procuraduría General de Justicia del Estado.

284 *Ibidem*, p.141.

CAPÍTULO V

MODELO DE EVALUACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Introducción

Dentro de los vastos terrenos de la Ciencia Política, analizar los connotados que evoca el término evaluación, conlleva a adentrarse a las diversas vertientes teóricas y enfoques metodológicos que han encauzado el desarrollo de dicho concepto, el cual ha sido fundamentalmente abordado desde el enfoque de las políticas públicas. De esta manera, concebir a la evaluación solo como la fase final del análisis del ciclo de las acciones públicas, o asumir que únicamente se encarga del examen sistemático de las políticas estatales a partir de técnicas específicas, podría provocar necesariamente un sesgo significativo al exponer los resultados de una investigación rigurosa.

Aunque diversos autores han planteado una caracterización extensiva para definir la complejidad de los procesos inherentes a la evaluación de programas públicos, varios de ellos coinciden en que existen al menos dos criterios precisos e indispensables a ser considerados para realizar un examen justo: determinar tanto la efectividad como la eficiencia de las acciones llevadas a cabo por las instituciones políticas. Para ello, existen algunas propuestas metodológicas relevantes, las cuales pueden ser integradas -en la medida en que no sean contrarias- para la elaboración de una evaluación exhaustiva e integral.

De esta manera, la propuesta formulada en la primera parte del presente capítulo radica en exponer la pertinencia del análisis de ciertas variables e indicadores necesarios para la evaluación electoral, recuperados principalmente del diseño metodológico de IDEA internacional y robustecidos desde la perspectiva de algunos politólogos y expertos que han discutido la pertinencia de la evaluación en los distintos mecanismos de la administración electoral con el objetivo final de nutrir el andamiaje institucional. Lo anterior con la finalidad de fundamentar las cuatro dimensiones más una adicional, así como sus respectivas variables propuestas para la evaluación del mecanismo del voto de los mexicanos residentes en el extranjero las cuales se exponen el siguiente apartado capitular.

Así, la segunda parte del capítulo corresponde al análisis de la evidencia empírica recabada en entrevistas semiestructuradas realizadas a actores relevantes e informantes clave en torno al voto de los mexicanos en el exterior, además de los datos obtenidos de fuentes biblio-hemerográficas y electrónicas. Dicha información se presenta con base en la propuesta de evaluación electoral explicada en la sección previa. Cabe señalar, que para el manejo pertinente y puntual de la información, esta se distribuye a partir de la división de las cuatro grandes dimensiones teóricas (y la adicional) para dar orden al análisis de cada una de las variables a ser evaluadas, con el objetivo de adecuar su estudio de manera individual, y posteriormente unificar en las conclusiones la evaluación de los expertos respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, así como los hallazgos más relevantes de la información anteriormente organizada.

5.1 La evaluación en los Sistemas Electorales

Como se ha indicado a lo largo de la investigación, los sistemas electorales son un conjunto de instituciones que comprenden procedimientos diversos para conformar los órganos de representación política a través de elecciones libres. Es decir, tienen el objetivo de regular la manera en que el elector puede expresar su preferencia política a través del voto, el cual se convierte en la ocupación de escaños que a su vez componen los poderes legislativos, o bien -en sistemas presidenciales- al titular del Poder Ejecutivo. Dichos efectos políticos son la consecuencia natural e inmediata de la apuesta electoral en un Estado-Nación, que sigue los principios provenientes del modelo representativo de democracia.

Sin embargo, los sistemas electorales poseen aspectos menos inmediatos y menos sensibles a la ciudadanía, es decir, aquellos relativos a los elementos técnicos de la función electoral. Es decir, las diversas regulaciones y factores que componen el muchas veces complejo andamiaje institucional. Dichos factores, fueron caracterizados por Nohlen, como aquellos elementos institucionales que dotan de funcionamiento y gobernabilidad al sistema electoral, y que coadyuvan la consolidación de la democracia.²⁸⁵

285 Dieter Nohlen, "Sistemas electorales, presidenciales y parlamentarios" en Dieter Nohlen (et al.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, p. 294.

Entonces, y partiendo de la premisa anterior, la evaluación de los sistemas electorales, específicamente en lo relativo a aplicarla a aquellos elementos que dotan de funcionalidad al andamiaje institucional electoral, cobra mucha más relevancia en la medida en que los actores involucrados se encuentren ejerciendo su legítimo interés de participar: que la ciudadanía no solo vote en los comicios, sino que participe de manera activa en robustecer o criticar fundadamente la imagen de la institución con una base de información fidedigna basada en el correcto flujo de la misma. Además, que los partidos políticos acompañen los procedimientos internos de la institución en pos de no dejar lagunas o vacíos en los diferentes momentos del proceso electoral; y que la sociedad civil organizada (académicos, universidades, ONG's) provean de retroalimentación en la búsqueda de un mejor diseño institucional, etcétera. Dicha interacción es lo que Nohlen advierte como gobernabilidad en relación con los sistemas electorales.²⁸⁶

Entonces, para lograr la correcta gobernabilidad, el politólogo alemán propone que en el centro de la evaluación se encuentren las exigencias funcionales (o precondiciones) que debe cumplir el sistema electoral, para comprender de mejor forma la naturaleza de los resultados electorales y la formación de la toma de decisiones colectiva en los comicios:

1. Que no existe sistema electoral ideal: que los factores deseables de un sistema electoral no solo dependen del diseño electoral sino de distintos elementos. Nohlen pone énfasis en que el tiempo y el espacio son los más determinantes (el contexto).
2. A un sistema electoral se le pueden plantear distintas exigencias; para Nohlen las más importantes son la representación justa, la efectividad del funcionamiento y la responsabilidad entre el votante y la institución.
3. La valoración de las exigencias a un sistema electoral frente a condiciones teórico-democráticas: lo que Bovero llamaría precondiciones de la democracia, Nohlen lo asimila como consideraciones teóricas. Es decir, aquellas que en su naturaleza no pueden ir en contra de los principios democráticos.

286 Dieter Nohlen, "Ciencia Política. Teoría institucional y relevancia del contexto", Editorial Universidad del Rosario, Colombia, 2007, p.156.

4. Los sistemas electorales no pueden satisfacer las diferentes exigencias a la vez, en la misma medida y de manera absoluta: con ello, el politólogo alemán propone la imposibilidad de que una reforma tenga la suficiente capacidad de ser inamovible en el tiempo. Lo que para algunos investigadores pudiera ser perfectible, para otros es la prueba irrestricta de que ningún sistema electoral es capaz de cumplir todos los requisitos imaginables, lo que supone por antonomasia que la capacidad de funciones del andamiaje institucional electoral tiene que ver con un avance paulatino y experimental.

5. Existe una compleja interrelación de un gran número de elementos convergentes dentro de un sistema electoral: para el autor, es la característica más complicada de comprender, puesto que abarca diferentes niveles de la administración electoral.²⁸⁷

Entonces, si bien los organismos electorales diseñan e implementan lo establecido en la ley electoral, lo que delinea una parte muy relevante de la situación de la democracia en los Estados, radica en pensarlos también como órganos administrativos que rigen y controlan las reglas del juego, las cuales deben ser implementadas siempre desde niveles de independencia suficientemente claros e incuestionables en su relación frente a los partidos políticos, con el objetivo final de dotar de legitimidad a las elecciones. Gema Pastor lo caracteriza como la “independencia formal de la Administración Electoral.”²⁸⁸

Así, la tesis principal de la politóloga española radica esencialmente en la preocupación por la independencia formal de las organizaciones electorales, como un factor que recae directamente en la eficacia y eficiencia de las instituciones en cuestión, por lo que todo mecanismo proveniente de la administración electoral, antes de ser perfeccionado, pasa por un proceso de afianzamiento para que después se pueda profundizar en su incidencia en la democracia nacional.²⁸⁹

287 *Ibidem*. p. 156-158. Respecto a estos cinco criterios Dieter Nohlen propone cinco niveles de evaluación: representación; concentración o efectividad; participación; simplicidad; legitimidad. Sin embargo, por las características de la presente investigación dichos elementos no serán tomados en su totalidad y en su lugar se utilizarán los propuestos por IDEA Internacional de los cuales algunos pueden ser coincidentes por los propuestos por Nohlen y los otros, por su naturaleza, no tienen incidencia en el mecanismo de voto extraterritorial en un sistema electoral.

288 Para ello, Pastor recupera en su texto la famosa idea primigenia de Mackenzie en donde dicta que “no hay sistema por noble que sea, que inspire confianza si lo aplican hombres que se hallan a las órdenes directas del gobierno y con autoridad para decidir sobre las cuestiones de hecho o derecho que se susciten”. Gina Pastor, *Calidad de la democracia y Administración Electoral*, Ponencia presentada en el IX Congreso Español de Ciencia Política y Administración, España, 2009.

289 *Ibidem*, p. 3.

Bajo este enfoque, Pastor aduce que si bien es cierto que hablar de calidad de la democracia resulta impreciso debido al carácter complejo que emana de las visiones dispares del concepto democracia, también es posible observar la calidad en relación a los resultados obtenidos, lo cual solo puede ser valorado a través de una evaluación rigurosa, la cual puede provenir desde la satisfacción de la ciudadanía o del examen minucioso de expertos o la opinión pública plural, lo que dota al régimen de estabilidad procedimental o institucional. Para dicha evaluación entonces, hay que tener en cuenta nueve indicadores concentrados en tres dimensiones analíticas:

- Calidad procedimental: aquella que proviene de la capacidad que tienen los órganos electorales para garantizar el pleno respeto y cumplimiento de las reglas electorales, es decir, el imperio de la ley.
- Calidad en los resultados: que todos los agentes que intervienen en el proceso electoral afiancen su confianza hacia las autoridades electorales si estas ejercen de una manera eficaz su objetivo principal de garantizar que las elecciones se ajusten a las reglas del juego, bajo principios de credibilidad y confianza.
- Calidad en el contenido: Es decir, las consecuencias de la implementación del sufragio activo o pasivo, que contribuyan a que los ciudadanos expresen opiniones sin coerción, presión o intimidación, así como los acuerdos resultantes de la negociación de los actores políticos. En resumen, que ningún ciudadano ni actor político tenga, en términos democráticos, más peso que los demás.²⁹⁰

Figura 4: Dimensiones de la Administración electoral



Fuente: Elaboración propia con base en Pastor.

290 *Ibíd.*, pp. 3-9.

Así mismo, como afirma Pérez Duharte para los procesos de democratización latinoamericanos -aunque diferentes entre sí a nivel histórico, cultural y social- comparten tres criterios fundamentales que pueden ser evaluados desde la óptica electoral:

1. El criterio de representación: aquel que implica confianza en que los mecanismos selectivos sean representativos. No quiere decir que existe representación en la formación de la voluntad ciudadana, sino que la representación ciudadana tenga la capacidad de ser representada. Es decir, este criterio se refiere a la realización de elecciones, abiertas, libres y justas.
2. El criterio de participación: aquel que se evalúa respecto al proceso actual de democratización de la región. Pérez Duharte afirma que la participación es un elemento subordinado a la representación política y tiene que ver con que las decisiones adoptadas por las autoridades se logren con la participación de los actores interesados en los asuntos electorales. Hay que recalcar que la participación de los sujetos en los asuntos públicos ocurre en función de los objetivos trazados por cada uno de ellos, lo que hace que esa práctica adquiera un significado democrático en la medida en que las decisiones respondan a las necesidades de los actores involucrados.
3. El criterio de accountability: el cual tiene que ver con rendición de cuentas de los procesos y las condiciones a través de las cuales se incentiva a los actores a premiar o castigar a las autoridades electorales. En otras palabras, es un mecanismo de supervisión y control de la ciudadanía sobre las autoridades políticas.²⁹¹

No es de ninguna manera casual que los anteriores elementos propuestos por Nohlen, Pastor y Pérez Duharte, se ajusten al concepto de gobernanza electoral estudiado en el primer capítulo de la presente investigación, el cual no solo se enfoca en analizar la dimensión legal de los principios electorales, sino que analiza los niveles de independencia de los organismos electorales, de profesionalización, de educación para la democracia (específicamente en el nivel de promoción) y de celeridad (destreza y rapidez con que los organismos electorales

291 Alejandro Pérez Duharte, "El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana", IEEM (Investigaciones jurídicas y político-electorales), México, 2014, pp. 71-79.

organizan las etapas de la elección). Cuatro indicadores que son relevantes y fundamentales en el diseño e implementación del mecanismo extraterritorial del voto en un sistema electoral.

Finalmente, IDEA Internacional ha conseguido delinear algunos criterios para la evaluación del diseño de los mecanismos del sistema electoral. Dichos criterios deben tener la capacidad de contrastarse con aquello que se quiere lograr, aquello que se quiere evitar, y en general con todos los factores posibles que convergen para una mejor implementación de los criterios institucionales. A saber:

1. Ofrecer representación, dicha representación puede ser desde cuatro formas: geográfica, ideológica, político partidista y descriptiva. Por el modelo de voto de los ciudadanos desde el exterior, aunque puede ser medida desde las cuatro formas propuestas por IDEA, la que trastoca la función electoral es inminentemente geográfica, pues implica que la región desde la que emanan los votos tenga la capacidad de participar en las elecciones de su país de origen.
2. Hacer que las elecciones sean accesibles y significativas: lo que quiere decir que existan criterios en los que se promueva un mecanismo de votación sencillo, claro y asequible para los potenciales votantes. Hay diferentes grados de dificultad que lo determinan, como el mecanismo de emisión del voto, el diseño de la papeleta, el dispositivo de registro, las elecciones en las que puede participar cada votante y todas aquellas características que determinen los niveles de confusión a los que es susceptible el elector al momento de emitir su voto.
3. Ofrecer incentivos para la conciliación: de acuerdo con IDEA, los sistemas electorales no son solo instituciones para integrar los órganos de gobierno, sino que son instrumentos para el manejo de conflictos dentro de una sociedad. En ese respecto, siendo los migrantes una fracción muy importante de las sociedades actuales, la materialización o no de sus demandas son un factor clave para el buen funcionamiento de la institución electoral.

4. Facilitar un gobierno estable y eficiente: quizás es la variable menos directamente asociada al diseño del voto extraterritorial. Sin embargo, una clave para generar estabilidad y eficiencia en los gobiernos tiene que ver con la percepción del electorado respecto al sistema, es decir si el sistema electoral no discrimina contra determinados grupos de interés, lo que trasciende los resultados electorales. En otras palabras, si la función electoral tiene la capacidad suficiente para sensibilizar a los gobiernos.
5. Asegurar que las instituciones rindan cuentas: lo que refleja responsabilidad de las autoridades electorales frente a los electores interesados.
6. Fortalecer a los partidos políticos: que tanto estimula el crecimiento del vínculo entre el electorado y los partidos políticos. Es decir, si el mecanismo electoral de voto extraterritorial permite o fomenta la interacción entre el potencial electorado y los partidos políticos o candidatos.
7. Hacer de las elecciones un proceso sustentable: es decir, si las capacidades presupuestales y administrativas no atentan directamente contra la realización de los comicios ni con los alcances de mecanismos específicos. En ese sentido, qué tanto se asigna o resta presupuesto de un programa, es un reflejo de la importancia del mismo en un sistema electoral.
8. Considerar las normas internacionales: si bien no existe un conjunto de normas internacionales para realizar elecciones, sí es necesario contar con coincidencias que no contravengan la inercia democrática global. Bajo esa misma lógica, existen convenios internacionales para implementar el reconocimiento de ciertos derechos y mecanismos electorales suficientemente homogéneos y comparables en el escenario internacional.²⁹²

Para finalizar el presente apartado, es importante aludir dos problemas estructurales que genera específicamente el voto extraterritorial para la función electoral, adicional a lo referido anteriormente: el primero, tiene que ver con el

292 IDEA Internacional, "Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA internacional", IDEA/IFE/TEPJE, México-Suecia, 2006, pp.8-18.

desafío que representa la organización electoral fuera de la jurisdicción nacional. La disposición de personal, instalaciones y costos de operación, así como el esfuerzo logístico, es sustancialmente mayor al que se realiza dentro de las fronteras nacionales. Dichas dificultades prácticas pueden atentar en consecuencia con la preservación de los principios del sufragio libre y secreto, sobre todo pensando en las mismas condiciones en las que lo hace el electorado dentro de las fronteras nacionales. Por otro lado, y más para un país con las características migratorias de México, el elemento clave es la valoración del contexto, cuyas variables intervienen a diferentes niveles de análisis: políticas sociales, territoriales, económicas, históricas, etcétera.

5.2 Modelo de evaluación: propuesta de marco metodológico

A partir de los anteriores cimientos de los mecanismos de evaluación, respaldados con el marco teórico expuesto en el primer capítulo, junto con la evolución del estado del dispositivo institucional en México del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, la presente investigación propone el siguiente esquema de evaluación: lo primero que hay que considerar es justamente la definición de las dimensiones, variables e indicadores empíricos que se pondrán en el centro del análisis. Por tanto, respecto a las dimensiones analíticas, cabe señalar que estas se manifiestan esencialmente a partir de los conceptos desarrollados y explicados a lo largo del capítulo I de la presente investigación. Dichas dimensiones son el sustento principal de la totalidad de variables a analizar:

Figura 5: Dimensiones de análisis del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero



Fuente: Elaboración propia.

Aunque solo son los cuatro conceptos clave en la investigación, el nivel de abstracción de cada uno por sí solo no permite profundizar a detalle en cada una de sus particularidades respecto al modelo electoral del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Por ello, de cada una de las dimensiones se desprenden algunas variables que pueden dotar de la calidad explicativa específica del tema de voto extraterritorial, con la finalidad última de que exista claridad en los conceptos a analizar y cuyo carácter sea comprensivo del marco metodológico en su conjunto. Además, se agregó una quinta dimensión de peso simbólico, que sin pretender que su objetivo sea el de evaluar el mecanismo de voto extraterritorial, pretende ser una herramienta de balance frente a futuras áreas de oportunidad o de riesgo que podría enfrentar el Estado mexicano en términos de expansión de los derechos políticos de los ciudadanos emigrados en el exterior en términos de *sufragio transnacional*, intitulada *retos electorales*.

Cada una de las variables responde a un indicador empírico, los cuales fueron contruidos fundamentalmente a partir de la evidencia recabada en los capítulos anteriores de la presente investigación, considerando que son los elementos más relevantes a examinar del modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Así, la propuesta metodológica para la evaluación del mecanismo electoral se distribuye de la siguiente manera (Ver Tabla 31).

Tabla 31: Dimensiones, variables e indicadores para la evaluación del mecanismo de voto extraterritorial en México.

| Dimensiones explicativas | Variables | Indicadores empíricos |
|------------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 1. Diseño Institucional | Acuerdo político | Acuerdos del Consejo General |
| | Certeza institucional | Valores y reglas |
| 2. Desempeño de la institución electoral | Retrosos institucionales | Niveles bajos de participación |
| | Prospectiva de participación | Votación esperada |
| | Consolidación del mecanismo electoral | Evaluación del mecanismo desde su implementación |
| 3. Gobernanza e integridad Electoral | Federalismo colaborativo | Colaboración INE-OPLÉ's |
| | Interacción con Sociedad Civil | Participación de académicos, universidades o grupos de migrantes |
| | Interacción con el Ejecutivo | Interdependencia INE-SER |
| | Áreas de mejora del mecanismo | Adecuaciones al mecanismo (reformas) |

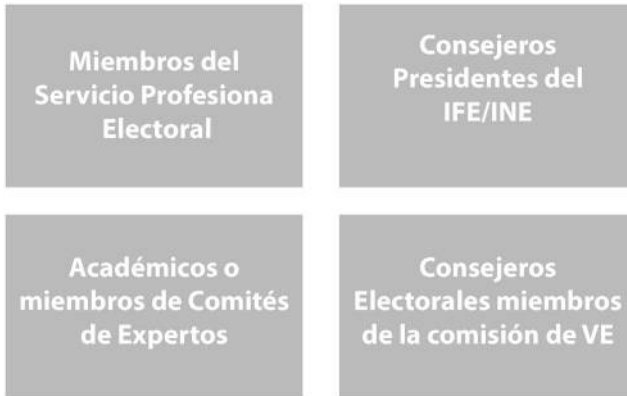
| Dimensiones explicativas | Variables | Indicadores empíricos |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Calidad de las elecciones | Calidad en las elecciones | Implementación de un sistema libre y justo de elección |
| | Confianza y credibilidad | Resguardo y administración del padrón electoral y la lista nominal de electores |
| | Niveles de profesionalización en la estructura institucional | Sistematización del mecanismo y diseño de la oficina responsable |
| 5. Retos electorales | Riesgo de regresión | Caso de Chiapas y voto electrónico por Internet |
| | Sufragio transnacional | Voto de los extranjeros y representación política de ambas poblaciones |

Fuente: Elaboración propia.

La construcción de la evaluación presentada se cimienta a partir de la información obtenida en la elaboración de catorce entrevistas realizadas a actores relevantes e informantes clave que han participado directa o indirectamente en el análisis, el diseño o la implementación del mecanismo de voto extraterritorial en México. Por lo anterior, dicha evaluación es de carácter cualitativo sin ser sumamente rígida en términos de manejo y análisis de los datos recabados, pues permite un margen de flexibilidad dentro del marco analítico propuesto en líneas anteriores.

Hay que recordar que la relevancia de entrevistar a expertos en los diferentes temas radica, además de acentuarse en lo valioso de los distintos puntos de vista, en la existencia de un conocimiento tácito acerca de los factores inherentes al fenómeno del voto extraterritorial, el cual descansa en sus experiencias al ser responsables de lo relativo al diseño, la implementación o la evaluación de un mecanismo electoral específico, y que gracias a ello, disponen de acceso privilegiado grandes cúmulos de información del tema en cuestión. Así, los personajes susceptibles a la entrevista fueron en gran medida aquellos que tienen que ver directamente con el tema, mismos que han sido citados en la presente investigación. Las categorías de actores susceptibles a entrevistas son cuatro:

Figura 6: Categorías de los actores relevantes e informantes clave entrevistados.



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, se realizaron catorce entrevistas semiestructuradas basadas en 15 preguntas que procuran dar respuesta a las variables propuestas que conforman cada una de las dimensiones, para con ello posteriormente realizar el balance de cada una en función de las respuestas concedidas por parte de los actores relevantes e informantes clave. Así, las entrevistas fueron programadas a realizarse luego de la celebración de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, con fecha máxima hasta la conclusión del primer proceso electoral inmediato a dichos comicios, que en este caso fue el Proceso Electoral 2016-2017.

Tabla 32: Entrevistas realizadas entre el 20 de septiembre de 2016 y el 7 de marzo de 2017

| Actor entrevistado | Pertinencia | Fecha | Duración | Lugar de aplicación |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------|------------|----------|-------------------------------------|
| Víctor Alejandro Espinoza Valle | Académico UABC | 20/IX/2016 | 30:02" | UAM Iztapalapa, México, CDMX |
| Leticia Calderón Chelius | Académica Instituto Mora | 17/X/2016 | 54:53" | Instituto Mora, México, CDMX |
| Patricio Ballados Villagómez | Encargado de la COVE 2006 | 9/XI/2016 | 34:47" | INE (oficinas Acoypa), México, CDMX |
| Jorge Schiavon Uriegas | Académico CIDE | 14/XI/2016 | 34:09" | CIDE, México, CDMX |
| Yuri Gabriel Beltrán | Consejero Electoral IEDF (participó en la primera COVE) | 18/XI/2016 | 40:41" | IEDF, México, CDMX |

| Actor entrevistado | Pertinencia | Fecha | Duración | Lugar de aplicación |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------|----------------------------------------|
| Dalia Moreno | Encargada de la COVE 2012 | 21/XI/2016 | 42:36" | Vía Skype desde L.A. California |
| Leonardo Valdés Zurita | Académico, miembro del Comité de expertos y Consejero Presidente del IFE 2008-2013 | 10/XII/2016 | 46:12" | Juriquilla, Querétaro |
| Arturo Sánchez Gutiérrez | Consejero Electoral INE, miembro de la Comisión Temporal VMRE | 15/XII/2016 | 44:35" | INE (oficinas centrales), México, CDMX |
| Enrique Andrade González | Consejero Electoral INE, presidente de la Comisión Temporal VMRE | 16/XII/2016 | 18:06" | INE (oficinas centrales), México, CDMX |
| José Woldenberg Karakowsky | Consejero Presidente del IFE 1997-2003 | 9/I/2017 | 32:34" | FCPYS, UNAM, México, CDMX |
| Carlos Navarro Fierro | Director de Estudios y proyectos internacionales INE | 7/III/2017 | 1:03:50" | INE (Torre de cristal), México, CDMX |
| Claudia Corona Rodríguez | Subdirectora de la Oficina de vinculación de MRE | 7/III/2017 | 52:20" | INE (Torre de cristal), México, CDMX |
| Luis Carlos Ugalde | Consejero Presidente del IFE, 2001-2007 | 5/IV/2017 | 26:15" | Integralia Consultores, México, CDMX |
| Lorenzo Córdova Vianello | Consejero Presidente del INE, 2014-2023 | 28/IV/2017 | 55:56" | INE (oficinas centrales), México, CDMX |

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, los catorce actores relevantes o informantes clave entrevistados, constituyen un equilibrio de información debido a que esta proviene, al menos en principios estrictamente matemáticos, de un porcentaje similar de respuesta, ya que cuatro de ellos son o fueron miembros del servicio profesional electoral (Patricio Ballados, Dalia Moreno, Claudia Corona y Carlos Navarro); tres de ellos consejeros electorales involucrados en el tema del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero (Yuri Beltrán, Arturo Sánchez y Enrique Andrade); tres entrevistados son académicos reconocidos en el desarrollo del tema de voto extraterritorial en México (Víctor Espinoza, Leticia Calderón

y Jorge Schiavon); y finalmente cuatro entrevistados fungieron como consejeros presidentes del IFE-INE (José Woldenberg, Luis Carlos Ugalde, Leonardo Valdés y Lorenzo Córdova).²⁹³

Para finalizar el presente apartado, es importante mencionar que cada una de las variables que fueron evaluadas por los actores relevantes e informantes clave, se ponderaron de tal suerte que pudieron ser calificadas por separado en una escala cualitativa que oscila en cinco niveles de evaluación, la cual se basa en el modelo de evaluación de IDEA internacional:²⁹⁴

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

5.3 La evaluación de actores relevantes e informantes clave en torno al Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero

Luego de explicar el modelo metodológico propuesto para la evaluación del mecanismo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero, así como la pertinencia de la evaluación no solo en el análisis de las políticas públicas sino también para realizarlo respecto a lo que acontece en los sistemas electorales, específicamente en lo relativo a la función electoral, el paso lógico inmediato posterior es evaluar cada una de las variables propuestas en el apartado anterior.

Para ello, la evaluación de cada uno de los tópicos emana fundamentalmente del análisis de la información proporcionada por los actores relevantes e informantes clave en las entrevistas realizadas, contrastadas principalmente con lo expuesto en los capítulos anteriores de la presente investigación. Hay dos elementos centrales que fungen como piedra angular en la evaluación final de cada variable: lo primero radica en que no existen apreciaciones ajenas a la información recabada en campo o en gabinete, es decir, las impresiones del autor no se encuentran en

293 Sin embargo, hay cuatro casos en que los entrevistados podrían embonar o traslaparse en alguna otra categoría. Por ejemplo, el Dr. Leonardo Valdés, además de haber sido Consejero Presidente del IFE, también es académico estudioso del tema, quien participó en el primer Comité de Expertos. Por otra parte, el Mtro. Yuri Gabriel Beltrán, además de ser el consejero del IEDE, participó activamente en la primera COVE en el IFE y en el diseño del Voto Chilango; o el Lic. Carlos Navarro quien además de ser Subdirector de Asuntos Internacionales en el INE, ha publicado al menos una veintena de textos académicos relativos al tema del voto desde el extranjero; o el propio Dr. Lorenzo Córdova, quien desde la academia ha discutido amplia y nutridamente acerca de la fuente de la ciudadanía, sea por nacimiento o por residencia. Dichas cualidades confirman su relevancia y pertinencia para esta investigación.

294 IDEA Internacional, Evaluación de la democracia. Guía básica del método del Instituto Internacional IDEA, International IDEA, Suecia, 2002.

esta parte de la investigación, sino en el capítulo subsecuente. En segundo lugar, es necesario señalar que la evaluación final de cada variable es responsabilidad única del investigador, lo cual proviene del proceso inferencial previamente mencionado.

5.3.1. Primera dimensión: Diseño institucional

Como se analizó en el capítulo I, el diseño institucional es una particularidad que las instituciones tienen en su nacimiento. Sea por accidente, evolución o intervención intencionada, las instituciones van cobrando forma a través de un proceso -deseablemente científico- de adaptación de la estructura institucional en los sistemas políticos, en este caso en el sistema electoral; siendo el enfoque institucionalista el que guía las explicaciones que surgen a partir de los cambios institucionales a diferentes niveles de análisis.

Así, son diversas las variables que interactúan en la decisión del diseño de cualquier institución electoral: la normatividad, el presupuesto, los objetivos, la estructura de la institución, etcétera, y todos aquellos elementos que moldean a la institución para su futuro margen de acción. Además, resulta relevante recordar que existe una precondición indefectible que tiene que ver con que ninguna institución desde su nacimiento tiene la capacidad de resolver todos los retos que plantea la implementación de un mecanismo nuevo. Pero con suficiente evidencia empírica recabada de las experiencias anteriores, con normas precisas y márgenes de acción suficientemente acotados, y sobre todo con la concepción de que el contexto es una variable que influye en los cambios de las instituciones, es posible ir delineando de manera más incluyente los cambios institucionales necesarios, frente a una realidad que se encuentra lejos de ser estática o lineal.

Para el diseño de la institución del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, se analizó de manera integral en los capítulos II y III, las votaciones legislativas que apoyaron el proceso de aprobación de las diferentes reformas, el diseño que quedó plasmado en la ley electoral, así como las estructuras institucionales que derivaron de la aprobación de las reformas electorales. De esta manera, las variables que se consideraron más relevantes a evaluar en este rubro fueron las siguientes.

- ✦ 1.1 Acuerdo y negociación institucional
- ✦ 1.2 Certeza institucional

Así, las preguntas realizadas a los diferentes actores (que en el cuestionario ocupan los numerales 4, 5 y 6), fueron contestadas de la siguiente manera:

1.1 ¿Qué tan alto fue el nivel de acuerdo y la negociación política entre los diferentes actores para lograr que el mecanismo electoral de VMRE se implementara y consolidara en el sistema electoral mexicano?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Como se explicó en el capítulo I, para autores como Shepsle, el acuerdo político es el conjunto de normas y movimientos a través de los cuales se consiguen los resultados, se aprovechan las oportunidades, y se implementan medidas de mejora a partir de las interacciones entre los diferentes actores que forman parte de la toma de decisiones, en el que pueden ser valorados los atributos, las oportunidades y las preferencias que se encuentran a lo largo del proceso de diseño. Ahora bien, respecto a la aplicación del cuestionario, surgieron dos elementos a considerar: el primero, de índole eminentemente técnico, es que casi la totalidad de los entrevistados -salvo uno de ellos- contestó la pregunta 4, y respecto a la pregunta 5, en tres casos no fue formulada.

El otro elemento que estuvo en torno a la información proporcionada tiene que ver directamente con dos temas controversiales en la formación del acuerdo respecto al voto de los mexicanos residentes en el extranjero. El primer tópico tiene que ver con la modalidad electrónica contemplada en la LEGIPE, la cual fue discutida en Comisión y en el seno del Consejo General, como se analizó en el capítulo III. El segundo tema tiene que ver con el proceso de credencialización desde el exterior: los mecanismos, los plazos, los requisitos y la intervención de las embajadas y consulados para la solicitud ciudadana de la identificación electoral.

Así, los argumentos de los actores políticos entrevistados, respecto a la posibilidad de la generación de acuerdo en la institución electoral respecto al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, versó principalmente alrededor de los nuevos elementos logísticos y tecnológicos del modelo de votación extraterritorial.

En primer lugar, los académicos especialistas en temas de voto extraterritorial, calificaron la importancia de la generación de acuerdo, como algo sumamente relevante para implementar, con grados de legitimidad importantes, los cambios contemplados en la ley.

Sin embargo, uno de los principales elementos contemplados por los académicos entrevistados, radica en la necesidad de que el acuerdo político tenga al menos dos dimensiones de enfoque: la primera, frente a los partidos políticos involucrados en los procesos electorales, y por otra parte, la formación de acuerdos que involucran la interacción del INE con los OPLE's. Es decir, una generación a dos niveles, frente a las fuerzas políticas y frente a las instituciones electorales locales.

En ese respecto, Jorge Schiavon, subrayó que la autoridad electoral se encuentra bajo la presión de los partidos políticos nacionales, principalmente por aquellos que han contendido en comicios altamente competitivos, quienes tienen las mayores dudas con respecto a la maximización del voto, en un escenario de resultados cerrados de elección. Así, el académico del CIDE calificó que, en un escenario eminentemente discursivo, los partidos políticos se han caracterizado por apoyar la causa de la expansión del derecho, pero ha hecho relativamente poco en términos de maximizar la participación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Por otro lado, para Víctor Espinoza, dichas presiones a las que se enfrenta el INE, aumentan de manera significativa frente a un escenario de mayor flexibilización del voto extraterritorial. Es decir, que a mayor flexibilidad, mayor posibilidad de que los partidos políticos tejan una madeja de incertidumbre respecto al mecanismo, a través de argumentos que tienen que ver con la crítica a cuestiones técnicas y presupuestales. En otras palabras, la imposibilidad de consolidar la implementación de, por ejemplo, el mecanismo de voto electrónico por internet, proviene de la incapacidad de conquistar niveles aceptables de consenso en la formación del acuerdo político, a través de argumentos que involucran la necesidad del aumento de recursos o la incertidumbre que genera una modalidad de votación poco auditable. Frente a ello, el académico de la UABC acierta en decir que el INE siempre se encuentra entre la espada y la pared, debido a la crítica ciudadana que se genera en torno al presupuesto que

ejerce anualmente la institución electoral nacional, pero implementar el voto extraterritorial -por sí solo- involucra esfuerzos logísticos distintos y muy particulares a los que se realizan al interior del territorio nacional, lo cual se encuentra asociado a un factor contextual fundamental: la diáspora mexicana es la mayor de occidente.

Para Leticia Calderón Chelius, la injerencia de los partidos políticos es muy evidente en el proceso de implementación del voto extraterritorial en México, ya que se han generado acuerdos que desde su punto de vista, atentan contra el ejercicio del derecho político de los connacionales residentes en el extranjero: el hecho de discutir el tema del voto electrónico por internet desde posiciones inamovibles de duda y falta de certeza, reflejan más el temor de los partidos políticos frente al pleno ejercicio del voto de los mexicanos en el exterior, que -como es lo que expresan los partidos- dudas respecto a la certeza institucional. La investigadora del Instituto Mora recordó que esos mismos argumentos fueron utilizados por los actores políticos en el pasado, pero con el tema de la credencialización, por lo que todo indica que la cuestión de la implementación del voto electrónico por internet no se va a conseguir en el futuro cercano.

Por otro lado, la Dra. Calderón, afirma que los acuerdos tomados por las instituciones responden más al interés por acaparar recursos federales, que por defender el derecho ciudadano a ejercer sus derechos políticos. Un ejemplo claro es el debate que se dio en torno a la matrícula consular y la credencial para votar con fotografía, en el cual de acuerdo a las declaraciones de Leticia Calderón:

El INE está defendiendo a capa y espada el control de la credencial, porque es lo que le da mayor recurso. Y Relaciones Exteriores está defendiendo la matrícula porque les da recursos. Entonces, estamos en medio de dos instituciones que están defendiendo, no el principio del derecho a la identidad, sino que están defendiendo el recurso que reciben.²⁹⁵

Sin embargo, y a pesar de la evidente ausencia de acuerdos democráticos, y la incapacidad del INE para dejar de acatar las demandas inamovibles de los partidos políticos, quienes además han ido perdiendo solidez argumentativa, Leticia Calderón confía en que los mexicanos que se encuentran en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, han cobrado conciencia para ejercer su

²⁹⁵ Entrevista realizada a Leticia Calderón Chelius el 17 de octubre de 2016, en las instalaciones del Instituto Mora, en la Ciudad de México.

voto a pesar de los acuerdos que frenan el ejercicio del voto extraterritorial: “ellos mejor que nadie saben que tienen que votar, que tienen ese derecho y que pueden ejercerlo cuando quieran, a pesar de que de eso no habla el gobierno mexicano”.

Por otro lado, y bajo una postura menos crítica, el Dr. Leonardo Valdés sostiene que el acuerdo político es fundamental para el proceso de democratización, y que siendo un segmento de la población mexicana muy importante, reconocer el derecho a votar es la muestra de la construcción de acuerdos del Estado mexicano. Empero, si bien es cierto que hubo consenso de las fuerzas políticas, también es cierto que los partidos políticos asuman que se ha derrumbado el mito de que todos los mexicanos que están fuera del país se encuentran enojados y que todos van a votar por la oposición. Entonces, si los actores políticos intentan construir a base de mitos e información sin un correcto peso de verdad, lo único que se va a lograr es que se frenen los acuerdos por las razones equivocadas. Una reflexión en torno a lo anterior del ex presidente del IFE, y que bien menciona, es que no es posible culpar al INE por la falta de participación de los ciudadanos en el exterior: “los derechos se ejercen o no se ejercen, y el ciudadano es responsable de ejercer o no ejercer su derecho al voto”.

Y es que si bien es cierto que los partidos políticos pueden ser percibidos como actores de interés en la formación de políticas y mecanismos electorales, también es cierto que son una parte fundamental del sistema político en su conjunto. Para el consejero Yuri Gabriel Beltrán, consejero local del IEDE, afirma que el Estado mexicano, desde el diálogo abierto de los actores que en él concurren, tiene la obligación de emprender estrategias para revincular a los migrantes con el país, y una forma de hacerlo es a través de lo conseguido a partir del acuerdo entre los partidos políticos y la ciudadanía que ha participado.

Una muestra de lo anterior, es que a raíz del consenso entre los actores políticos, se consiguió que se aprobara la credencialización en el extranjero, lo cual para el consejero local, es el eslabón que faltaba para lograr una mayor participación electoral desde el extranjero.

Por otro lado, para el Consejero del INE, Arturo Sánchez Gutiérrez, la credencialización en el extranjero plantea retos distintos a los que se tenían en elecciones pasadas, puesto que replantea la necesidad de dialogar -en un escenario

de independencia y autonomía- con instancias gubernamentales, principalmente con la SRE, pensando que no existe otra manera para potencializar la participación de los connacionales en el extranjero que a través del diálogo y la coordinación con los consulados y embajadas. Frente a dicha interacción, el reto más es convencer a la ciudadanía de que no debe existir desconfianza por este mecanismo interinstitucional. Asimismo, el consejero Sánchez mencionó que parte del temor que tienen los partidos políticos frente a la participación electoral extraterritorial, proviene de que estudios académicos (como el del CIDE) han proyectado una participación por encima de los siete millones de votantes; cifras que en el INE han generado escepticismo, y que han sido corroboradas eventualmente por el proceso de credencialización y activación de la credencial hasta el momento.

José Woldenberg, ex presidente del otrora IFE, mencionó respecto al tema que es importante no perder de vista que si bien la institución electoral goza de niveles de autonomía, no es una institución autárquica, que decida de manera unidireccional el curso de los comicios. De esta manera, la paradoja es que, para dar pasos sólidos en la construcción de los mecanismos electorales, es importante caminar lento, pero con la certeza de no dar regresiones en lo ya conquistado. Ahí radica la importancia de generar acuerdos con las fuerzas políticas.

Finalmente, resulta de suma importancia recobrar también las experiencias de quienes dirigieron la COVE o que se encuentran involucrados en el desarrollo de la oficina encargada del voto de los mexicanos en el exterior.

Un primer entrevistado, Carlos Navarro, director de investigaciones internacionales del INE, los acuerdos tomados por el Consejo General han sido de carácter progresivo, y que si bien no existen mecanismo para evaluar de manera sólida aún los avances de esta reforma electoral, hay que recalcar que ningún cambio por sí solo resulta suficiente para potencializar la participación de los conciudadanos en el extranjero. Así, lo importante es establecer un conjunto de medidas en las que todos los actores involucrados decidan a partir de las potencialidades y alcances reales del voto extraterritorial. Las decisiones tomadas a partir del nuevo modelo de voto extraterritorial, a manera exclusivamente institucional, están dotadas de legitimidad en la medida que todas las voces han sido escuchadas.

Por otro lado, no se ha logrado construir un acuerdo que permita el consenso de todos los actores involucrados respecto al voto electrónico por internet. Así, Carlos Navarro hace énfasis en que tiene que encontrarse un punto de equilibrio, pues las soluciones tecnológicas podrían estar a la mano, pero todavía hay que hacer un trabajo en términos de remontar las sospechas que puede existir sobre el uso de otros dispositivos para la emisión del voto. Lo anterior no solo fuera del país, también siempre hay que preverlo en términos de cuáles podrían ser esas posibilidades de acceso dentro del país.

1.2 ¿Los valores del INE están reflejados en el mecanismo de VMRE?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Por parte de los consejeros, los principios rectores de la democracia en nuestro país sí están y permean los procesos electorales, ya sea dentro o fuera del país, desde los consejeros hasta los lineamientos que deben seguir para la publicidad. Sin embargo, la situación que llama la atención es precisamente la confianza que los ciudadanos le otorgan al instituto electoral y a sus representantes.

Sobre esto, llama la atención lo comentado por José Woldenberg, quien hace énfasis en el papel determinante que juegan los actores políticos-candidatos sobre la credibilidad o no de la institución electoral porque si alguien con un peso determinante en la opinión de la sociedad mexicana realiza una valoración positiva o negativa del órgano encargado de las elecciones, ello repercute de manera inmediata en el imaginario social. De aquí que una palabra como “fraude” siempre esté presente en las jornadas electorales, ya sean comicios presidenciales, locales e incluso dentro de los mismos partidos políticos.

Sobre el principio de *certeza*, aunque se hace mención que sí existe la misma en los resultados electorales, no de igual modo en cuanto a garantizar el voto a cada uno de los mexicanos que deseen votar y residan en el exterior, principalmente por la dificultad de crear el Registro Federal de Electores; por otro lado, tampoco se puede garantizar la misma en el modelo de emisión de voto postal, es decir, es un asunto que tiene que ver con la certeza de que el procedimiento no es el adecuado, y el cual no fue respaldado por la comisión de expertos.

Otro de los principios que no queda garantizado de manera absoluta es el de la independencia, y es que como comenta el Dr. Schiavon, la autoridad electoral se ha encontrado sujeta a la presión de los partidos políticos, especialmente del PRI, PAN y PRD y ello reduce el derecho de los mexicanos en el exterior a votar a “quedar bien políticamente”. Esta situación no es aislada pues si se considera el voto corporativo de organizaciones de paisanos que promueven a un partido político en especial, tampoco se cumple con el principio de *imparcialidad* (aunque hay que decirlo, no por parte del instituto electoral).

Aunado a lo anterior, está la problemática con la que se enfrenta el instituto al garantizar la *máxima publicidad*, pues al no existir un Registro Federal de Electores completo, no le permite al instituto crear campañas que incentiven el voto los puntos estratégicos; en ese sentido es difícil cumplir con este último principio si se cuenta con una población indocumentada de entre 6 y 7 millones de personas indocumentadas (en E.U.), donde además la mayoría de ellas no desea ser localizada.

Pese a lo anterior, encontramos que el principio de objetividad sí es garantizado respecto a la propaganda electoral; esto significa que desde los lineamientos a los que debe sujetarse la publicidad hasta el material que llega a las manos de cada mexicano en el exterior están basados en plena objetividad, sin algún trato especial a cierto partido político.

En el caso de los integrantes del Servicio Profesional Electoral, llama la atención el énfasis que ponen en el tema de la confianza ciudadana. Si bien Dalia Moreno, Claudia Corona y Carlos Navarro consideran que los mecanismos y procedimientos utilizados para voto en el exterior siempre han estado sujetos a los principios rectores del instituto electoral, también es cierto que los mecanismos a los que se enfrentó Patricio Ballados (en la COVE, 2006) para la publicidad del voto de los mexicanos en Estados Unidos fueron opciones que sí cumplían con el principio de objetividad, imparcialidad, legalidad, no lo hicieron en cuanto a independencia, máxima publicidad y certeza.

Lo anterior, la situación que enfrentó Ballados en la difusión de la campaña electoral se debió a que la aprobación presupuestal para este rubro tuvo una tardía aprobación por parte del Consejo General, incluso hace mención de

los enemigos internos que tuvieron que ser superados. No obstante, si bien el resultado de la promoción del voto en el extranjero fue satisfactorio, no lo fue del todo gracias a la instancia institucional, sino por la participación gratuita de íconos mexicanos que promovieron dicha participación.

En este sentido, no es casual que los entrevistados del Servicio Profesional Electoral hagan énfasis en la confianza ciudadana y es que, pese a que los principios están presentes en papel, no siempre lo están en las decisiones tomadas por las autoridades electorales.

Sobre este aspecto hay algunas cosas que merecen la pena ser rescatadas: en primer lugar, es notoria una postura distinta entre los académicos -expertos en el tema- y quienes han servido como funcionarios públicos en cuanto la efectividad de los principios rectores en el tema del voto de los mexicanos en el exterior; y es que los segundos observan el mecanismo desde un enfoque sumamente institucional, es decir, todos los procedimientos y medidas que se decidan por un acuerdo político consensuado de las autoridades electorales están sujetas a lineamientos que siempre protegen certeza, imparcialidad, legalidad, independencia, objetividad y máxima publicidad. El “problema” radica -desde el punto de vista de los estudiosos del tema- en las negociaciones, decisiones y acuerdos políticos a los que llega la autoridad electoral con los partidos políticos; el ejemplo más claro y en el que radica gran parte de las críticas de este sector es el modelo con que se realiza el voto, el voto postal.

El tema de la confianza ciudadana es un tema imprescindible para todos como eslabón entre los procesos electorales y la institución electoral. Los entrevistados dejaron ver que las instituciones por muy robustecidas que se encuentren, por muy reconocidas y elogiadas sean por sus mecanismos de acción, nada sirve si existe desconfianza ciudadana. Una confianza que se ha construido paulatinamente a lo largo de los años pero que pende de un hilo cuando se cuestionan sus principios rectores: certeza, imparcialidad, legalidad, independencia, objetividad y máxima publicidad.

5.3.2 Segunda dimensión: Desempeño de la institución electoral

Luego de la construcción de mandato de ley, revisado de manera cronológica y cualitativa a lo largo del capítulo 2, el paso lógico inmediato es la implementación de una Unidad u oficina que dé cauce institucional a lo establecido en la norma. De esta manera, es importante evaluar las acciones y no acciones llevadas a cabo por la ingeniería institucional destinada a tal fin. De esta manera, la segunda dimensión de análisis se encarga de analizar la práctica de los elementos formales en la implementación del modelo extraterritorial de voto en México. Así, cimentando el presente análisis en lo explicado en los Capítulos 3 y 4, se construyeron las siguientes variables a evaluar:

- 2.1 Riesgos de retrocesos institucionales
- 2.2 Prospectivas de participación
- 2.3 Consolidación del mecanismo electoral

Bajo ese orden de ideas, las preguntas del cuestionario correspondientes a esta dimensión de análisis son la 8, 9 y 10; las cuales presentan los siguientes elementos principales:

2.1 ¿Existen riesgo de regresiones en la implementación del voto extraterritorial en México?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

En definitiva, la visión de los expertos sobre el tema de las posibles regresiones que se pudieran dar en cuanto al voto extraterritorial en México fue diversa principalmente porque cada uno atendió el tema desde un enfoque diferente.

Por ejemplo, Víctor Espinoza Valle menciona que sí pueden existir regresiones, hablando especialmente en el voto por internet donde el sistema puede ser vulnerable ante ataques cibernéticos. Dicha situación ha estado presente en otros ejercicios electorales como en Estados Unidos por lo que considera que la vía del voto por internet para emitir el sufragio desde el exterior podría sufrir de una regresión ante este tipo de escenarios.

Por otro lado, Jorge Schiavon, desde una visión más general considera que no pueden existir regresiones, no por lo menos en términos jurídico legales, sino

al contrario, opina que podrían profundizarse para ser robustecidos, aunque ello no implique necesariamente que se dé un voto masivo o representativo desde el exterior; lo que sí se debe de esperar, de acuerdo con el académico del CIDE, es que para el ejercicio electoral de 2018 diversas entidades federativas se sumen a la promoción de voto, situación que podría beneficiar al ejercicio del derecho.

Mientras que Leticia Calderón reflexionó sobre el tema, mencionando que es un derecho ya ganado y, en ese sentido, no habría regresiones empero no hay avances sustanciales, situación que podría ser considerada como una regresión. La académica explica que el no avance del tema se debe principalmente a los verdaderos intereses del gobierno mexicano para ponerlo en marcha.

Ejemplo de ello es la disposición que tienen los propios políticos para ponerlo en marcha, tal es el caso de Armando Ríos Piter quien retomó el tema cuando tenía aspiración por la gubernatura del estado de Guerrero pero sin interesarse o promover el modelo idóneo para el ejercicio del sufragio; acabadas las aspiraciones a gobernador también lo fueron las promociones del voto desde exterior.

En el caso de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral todos coinciden en que es muy poco probable que puedan existir regresiones sobre el voto extraterritorial en México pero sí advierten sobre aspectos del funcionamiento en temas de promoción del voto que pueden entorpecer o estancar el ejercicio del derecho.

Todos los funcionarios coinciden en que la Institución Electoral ha sabido preservar muy bien los derechos respecto al voto, especialmente porque el INE siempre se guía por los principios rectores como certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad y en ese sentido, no existe cabida para las regresiones sobre el tema.

No obstante, Claudia Corona y Carlos Navarro consideran que la falta de confianza en la institución y algunos mecanismos de registro (trámites con mucha anticipación, trámites lentos por cuestiones de la vía postal, por ejemplo) repercuten directamente en la participación electoral, situación que si bien, no repercute en el voto extraterritorial, sí estanca al mismo.

Otro asunto que observan los funcionarios es la promoción del voto en el extranjero, consideran que los mexicanos residentes en el exterior siempre se han mostrado responsables ante los vínculos con el país, situación que se manifiesta no solo en las remesas sino con la familia y la cultura pero que existen factores que salen de jurisdicción del propio Instituto y afecta el interés de los mexicanos en el exterior para votar. Ejemplo de ello es la integración de la Lista Nominal que depende de la Comisión Nacional de Vigilancia integrada por representantes de los partidos políticos, Comisión que se encarga de decidir quién sí o no puede votar y donde el papel del Instituto solo recae en sugerencias o recomendaciones; son situaciones que si bien no restan al VME, tampoco suman.

Lo que sí resalta de cada uno de los exconsejeros es la visión con la que retoman el tema; mientras que José Woldenberg se muestra cauteloso ante la posibilidad de algún actor que lo impulse (bajo el escenario en el que la historia no está escrita y por tanto, todo puede pasar), para Leonardo Valdés no hay forma en la que este derecho pueda ser revocado, simplemente es un tema en el que hay que seguir trabajando para robustecerlo; por su parte Luis Carlos Ugalde aunque considera que el derecho no va a desaparecer, se pregunta si realmente puede ser calificado como un progreso considerando el presupuesto que se otorga al voto de los mexicanos en el exterior frente al número de mexicanos que se manifiesta interesado en participar.

2.2 ¿Es la credencialización desde el exterior el elemento determinante para generar mayor participación?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Para el grupo de académicos entrevistados, el tema de la credencialización, aunque representa un avance de suma importancia para los mexicanos residentes en el exterior, especialmente para grupos migrantes en Estados Unidos, tiene algunos aspectos limitantes respecto a la normatividad (Ver Tabla 43).

Jorge Schiavon considera que la credencialización no determina una mayor participación en los procesos electorales pues era una demanda, no para el ejercicio del sufragio sino como mecanismo de identificación. Leticia Calderón Chelius por otro lado, considera que si bien la obtención de la identificación del INE sí tiene como primer interés el ser una credencial de identidad, también

considera que el registro servirá para proyectar el número de población mexicana migrante que podrían participar en las elecciones; además la credencialización ayudará, menciona, a conocer la ubicación y perfilar estadísticamente a los electores en los procesos electorales; por lo que, determina que la credencialización sí abonará en la participación electoral.

Para los Consejeros Electorales el tema de la credencialización es un tema fundamental para la participación de los mexicanos en el exterior, por supuesto, consideran que este es solo uno aspecto que podrá abonar a la participación, aunque no sea determinante, si era el primer paso para una mayor participación desde el exterior.

Yuri Beltrán hizo mención que siempre es importante darle la oportunidad de votar a quien quiera hacerlo y en ese sentido, la credencialización era primordial; mencionó que el siguiente reto para el INE es aumentar la participación electoral porque ahora, con el registro, el Instituto cuenta con los correos electrónicos, direcciones y un año entero para promover la misma.

Bajo la misma tónica, el consejero Arturo Sánchez mencionó que una de las principales demandas de la reforma electoral de 2014 era agilizar el voto y para ello, era importante la credencialización, situación que ya es un hecho; sin embargo menciona que uno de los grandes retos que se mantienen es el tema de la desconfianza por parte de los ciudadanos pero también por parte de los propios partidos políticos, por ello hace énfasis en que la normatividad sobre la implementación de la credencialización fue bastante bien diseñada, donde por supuesto, pueden existir mejoras pero que es bastante confiable.

Por parte de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral encontramos dos posturas: por un lado, la visión de Patricio Ballados y de Dalia Moreno que apuestan completamente por una mayor participación electoral a partir de la credencialización, considerando este proceso como indispensable para asistir a las elecciones; y por otro lado, la postura de Claudia Corona y Carlos Navarro quienes se muestran cautelosos al afirmar que un proceso incidirá en el otro necesariamente. Estos últimos, se muestran conscientes sobre la existencia de múltiples factores que inciden en la participación, como la cultura política de los conciudadanos empero enfatizan que el proceso de credencialización era piedra

angular para una mayor participación electoral; en ese sentido, Claudia Corona ve un espacio de oportunidad para el Instituto para emplear nuevos proyectos que incentiven el voto mexicano desde el exterior.

Al respecto, Luis Carlos Ugalde abiertamente menciona que la credencialización no incidirá en nada respecto a la participación, pues considera que la experiencia acumulada de los últimos diez-doce años ha demostrado que a los mexicanos residentes en el exterior no les interesa participar, más bien siempre había sido una demanda cuyo fin era el obtener una identificación oficial, solo eso.

Mientras que para Leonardo Valdés y Lorenzo Córdova, la credencialización servirá para ubicar y determinar una población real que pueda ser considerada como potenciales electores. El actual Consejero Presidente piensa que los datos recabados para la credencialización servirán para promover directamente el voto, una relación casi directa entre el Instituto y los posibles electores.

2.3 ¿Cuál es su evaluación en términos generales del mecanismo de voto desde el exterior implementado en México?

| | | | | |
|-----------|-------|---------|------|--------|
| Excelente | Bueno | Regular | Malo | Pésimo |
|-----------|-------|---------|------|--------|

Los expertos consideran que el modelo de voto desde el exterior implementado por México ha mostrado ciertos avances, principalmente en la parte jurídica pero que no ha podido caminar y superarse en la parte de la aplicación y ejecución; en ese sentido, aún hay mucho trabajo por hacer porque puede ser perfectible.

En escala de evaluación, Víctor Espinoza y Jorge Schiavon otorgan un 8 de calificación al modelo del voto en el exterior, principalmente en la parte legal pero no en la implementación. Espinoza Valle menciona que para mejorar el modelo se deben considerar: 1) identificar la población objetivo, situación que ya se resolvió con la credencialización; 2) hacer estrategias permanentes de comunicación con los conciudadanos, no solo en procesos electorales; 3) reflexionar sobre el voto en ausencia; y 4) considerar que el voto por internet podría ser hackeado y tiraría todo el proceso, el caso de Chiapas es un antecedente.

Por otro lado, Leticia Calderón y Jorge Schiavon prueban el modelo que se implementó; para Schiavon, en la parte real del ejercicio y de la aplicación,

el modelo no ha demostrado ser efectivo como se menciona en la ley, mientras que Calderón Chelius lo reprueba por haber mantenido el voto postal que es caro, inoperante y se presta a suspicacias en el procedimiento; la académica del Instituto Mora refuta que el modelo debía ser voto electrónico por internet.

Más allá de evaluar el mecanismo del voto de los mexicanos en el exterior, los Consejeros Electorales miran de frente los retos que aguardan a la Institución para robustecer este modelo. Mientras que a Arturo Sánchez le preocupa el tema de la participación, Enrique Andrade se centra en las expectativas que se han creado sobre dicho modelo y del que además, donde el Instituto no tiene margen de acción. Por otro lado, Yuri Beltrán observa tres retos específicos: el de incentivar la participación de la gente dentro de los partidos políticos, aumentar la participación en los procesos electorales y el de hacer más barato el modelo de voto.

Patricio Ballados mencionó que el simple hecho de reconocer los derechos de un buen número de mexicanos es un gran paso; y lo subsecuente, no tiene que ver únicamente con el INE sino que menciona que es un trabajo en conjunto, por un lado, considera que el Instituto ya cumplió con un aspecto que era importantísimo, el de la credencialización pero ahora, hace falta trabajo e interés por parte de los partidos políticos para que inviten a los migrantes mexicanos a votar por ellos. Otro aspecto que considera un reto es el de agilizar el trámite, menciona que es necesario encontrar un método que no pregunte seis meses antes del proceso electoral si los conciudadanos quieren participar o no, la idea es hacerlo más sencillo.

Dalia Moreno considera que hacer una evaluación en este momento es aún muy apresurado, piensa que el modelo mostrará su madurez en por lo menos, dos procesos electorales más. Está consciente que habrá una mayor participación electoral, posiblemente de 300% más pero que también será 300% más caro, tomando en cuenta la inversión de esta implementación desde 2014; no obstante, piensa que los costos se irán reduciendo conforme aumente la credencialización y la participación.

Para José Woldenberg, el camino que ha seguido la implementación del voto desde el exterior ha sido lenta pero segura, donde le da prioridad al hecho

de que los mexicanos deben y pueden votar; ya garantizado este derecho, entonces se pueden discutir las modalidades. Mientras tanto, Leonardo Valdés menciona que con cada experiencia electoral se visualiza más y de mejor manera a la población que sí quiere participar y a la que no. Por su parte, Lorenzo Córdova hace énfasis que el trabajo del INE ha sido siempre el de maximizar los valores rectores en la implementación de modelo, no obstante, está consciente de los múltiples casos que le atañen al Instituto y que este no puede resolver, no por negligencia sino porque se encuentra fuera de sus capacidades.

De manera contraria, la postura de Luis Carlos Ugalde dista de los demás, partiendo de que no se ha reflexionado a fondo la razón del por qué se quiere el voto de los mexicanos que viven en el exterior. Considera que se ha partido de la premisa en la que todos los mexicanos que residen fuera del país merecen y quieren participar políticamente y es una premisa falsa porque la gente no tiene interés en participar.

5.3.3 Tercera Dimensión: Gobernanza e integridad electoral

Uno de los conceptos con mayores denotaciones en el terreno electoral es sin duda el de gobernanza electoral. Como se analizó el capítulo I, existen diversas acepciones en el término, y a los conceptos que denota pueden ser de diversa naturaleza a raíz del propio nacimiento del término *gobernanza*. De esa manera, para la construcción de la presente dimensión se hizo alusión de cuatro de los elementos más relevantes encontrados en la discusión teórica, bajo la premisa de que la gobernanza electoral en la administración electoral se vea reflejada en las capacidades institucionales para gestionar los conflictos mediante el diálogo constante y permanente con los actores interesados. Ello puede ser en dos dimensiones analíticas: hacia afuera, hacia el sistema político (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, universidades) o hacia adentro del sistema electoral, a través de la estructura institucional, los OPLE's, etcétera. Además, no hay que perder de vista un elemento indispensable propuesto por Pérez Duarte en estos términos: transparencia, independencia y comunicación en su relación con los agentes externos.

3.1 Federalismo colaborativo

3.2 Interacción con la Sociedad civil

3.3 Relación con el Poder Ejecutivo

3.4 Áreas de mejora del mecanismo institucional

3.1.- ¿Con el modelo actual de federalismo colaborativo, de qué manera se modifica el mecanismo del voto extraterritorial en México, y cómo esto repercute en la calidad de las elecciones? ¿Se modifica el modelo?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Como se analizó en el capítulo IV, el federalismo colaborativo es una de las principales modificaciones que sufrió el sistema electoral en la reforma electoral 2014. Ante la evidencia de ciertas anomalías o bifurcaciones en las elecciones de índole local, en especial en entidades en donde la alternancia nunca se había dado, el Congreso mexicano atribuyó al INE la capacidad de regular, normalizar y armonizar los procesos electorales, por medio de las facultades de asunción, atracción y delegación. Dicha lógica, además de modificar fundamentalmente al sistema electoral en su conjunto, muy especialmente transformó al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

En otras palabras, lo que antaño se consideraba un mecanismo restrictivo, rígido y anacrónico, con la reforma electoral se convirtió paulatinamente en un diseño mucho más flexible y con mayor alcance. Sin embargo, en lo referente a la relación INE-OPLE's, generó dos dinámicas muy particulares con los institutos que ya contemplaban la figura y con aquellos que tendrían que implementarla por primera vez, todo con el objetivo de armonizar el sistema electoral en este rubro.

Así, para Jorge Schiavon, el mayor reto que tiene el INE en este tema es el de la supervisión sobre los OPLE's especialmente en el proceso de su conformación, pero hay que valorar que la colaboración entre el ámbito federal y local no tiene un precedente que demuestre solidez. De igual manera, para Leticia Calderón Chelius, el elemento del federalismo colaborativo es solo para evidenciar que existe una voluntad política ficticia, es decir, que aunque la LEGIPE lo menciona, también el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero depende de la aprobación de la figura en los Congresos locales, lo cual no ha sido discutido en las entidades federativas. Lo anterior es lo que preocupa a la académica del Instituto Mora, puesto que aunque exista un distanciamiento de los institutos

locales frente a los gobiernos estatales de manera legal, también es cierto que la lógica de gobierno a nivel local responde a una suerte de ejercicio del poder político distinto a los estándares democráticos deseables.

Por otro lado, lo que preocupa a Víctor Espinoza Valle es que no existan los mecanismos suficientemente homologados y claros para que los OPLE's actúen fuera de los marcos de la ley, como lo ocurrido en Chiapas. Por ello, la comunicación INE-OPLE's además de ser eficiente, tiene que quedar claro que el INE es la institución rectora y los OPLE's tendrán que acatar lo establecido por la autoridad nacional

Para enriquecer la anterior, el argumento de Enrique Andrade es bastante propositivo, pues afirma que el INE ha actuado de manera profesional y paciente con los OPLE's, pero a la primera señal de existencia de cuestiones anómalas, el INE actúa para acabar con el problema de raíz. El caso de Chiapas fue el claro ejemplo. Sin embargo, no se ha podido generar un mecanismo para resarcir en términos de representatividad dicha anomalía, pues aunque los consejeros fueron destituidos, al igual que el diputado migrante, la curul sigue vacía.

Para finalizar la sección de Consejeros Electorales, Yuri Beltrán está convencido que el mecanismo se modifica para bien, sobre todo en lo relativo a la organización de las elecciones. Esta colaboración entre el INE y los OPLE's representa muchas áreas de oportunidad para la maximización del derecho, e incentiva la participación de más ciudadanos residentes en el extranjero. Así, el INE además de supervisar las elecciones, brindará asesoría técnica, pero los OPLE's serán los principales responsables de promocionar el voto con los migrantes, "pero el triunfo es para las dos instituciones, para la democracia mexicana".

Dalia Moreno reconoce que la reforma trajo consigo la homogeneización y optimización de recursos y de procedimientos, repercutiendo positivamente para que más mexicanos ejerzan su voto desde el extranjero; sin embargo, la titular de la COVE afirma que las principales modificaciones son gracias a la "las exigencias de una ciudadanía más informada de sus derechos y de las condiciones que llevaron a su reforma".

Respecto a la actual titular de la Unidad de voto de los mexicanos en el extranjero, Claudia Corona, afirma que, aunque podría ser temprano para emitir

un juicio contundente, las experiencias propiamente posteriores a la reforma electoral, han permitido la generación de lineamientos, homologación en los procedimientos y lo más importante, la generación de un padrón único por parte del INE. La parte eminentemente operativa es realizada por el OPLE bajo la vigilancia del INE genera área de oportunidad en términos de coordinación y de eficiencia para generar de manera oportuna consideraciones y recomendaciones. La prueba real de ese aspecto será en la elección de 2018.

De la misma forma, Carlos Navarro evalúa positivamente los procesos de estandarización de algunos procedimientos que son incluyentes que ya se están aplicando en las entidades federativas. El problema está en que hay entidades federativas que lograron avanzar más de lo previsto en la reforma, como aquellas que implementaron el voto por internet o las que permitían elegir a un diputado exclusivo, y ahora tendrán que retroceder algunos pasos en su experiencia para homologarse con el sistema electoral. Es decir, para Navarro el modelo de federalismo colaborativo ofrece ventajas pero sigue sin liberar la potencia que se podría haber previsto.

La opinión de quienes presidieron el INE se ve altamente bifurcada: por un lado, para José Woldenberg, el elemento de federalismo colaborativo tiene la capacidad de redireccionar algunas fórmulas “farragosas” con las que el sistema electoral mexicano no había podido dotar de mayor movimiento a falta de una reforma electoral de gran calado. Es el caso por supuesto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. La colaboración de todo el sistema electoral en su conjunto facilita y mejora un mecanismo tan importante para la democracia.

Bajo la óptica de Leonardo Valdés, lo más importante de esta parte de la reforma electoral es que obligó a muchas entidades de la República Mexicana a sumarse a una estrategia de garantía del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, resolviendo cuestiones fundamentales como la credencialización o el registro de los electores. Sin embargo, aunque es muy importante la homologación de los procedimientos, Leonardo Valdés propone buscar un “punto medio” en el que se pueda contemplar lo heterogéneo de la realidad de nuestro país, pues ello generaría que “las personas se entusiasmen y ejerzan su derecho al voto”.

Finalmente, Lorenzo Córdova es crítico con lo establecido en la reforma de 2014, ya que, si bien es cierto que implica una coordinación, y corresponsabilidad en una serie de funciones de entre locales y el ente federal, para muchos podría representar un atentado al federalismo mexicano. Así, el Consejero Presidente asume que existe un impacto que luego de las elecciones de 2018 será evaluado, pero la estandarización de procedimientos y reglas, en este momento ya se encuentran en el mismo camino, y pueden ser evaluadas bajo los mismos criterios. Además, Córdova es claro que la reforma electoral de 2014 pudo haber frenado algunos avances que desde lo local ya existían, como por ejemplo la modalidad de voto chilango. En sus palabras:

Entonces, dependen las perspectivas: sí desde un punto de vista es una ventaja que haya una homogeneización de los criterios, de procedimientos de lo que es el voto en el extranjero a nivel federal y local, por otro lado, pues la carga que la propia Reforma le impone a las modalidades de voto electrónico puede verse también como un retroceso eventualmente, o como un gravamen que le da mucho mayor complejidad a esta modalidad de voto...²⁹⁶

3.2 ¿Cómo han sido las interacciones de la sociedad civil organizada y su incidencia en el desarrollo de la política de voto extraterritorial en México? ¿Han sido determinantes?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Como se analizó en el Capítulo II, para la generación del mecanismo electoral y sus futuras transformaciones, era necesario que la autoridad mexicana fuera receptiva no solo a lo encomendado por los partidos políticos y los legisladores, sino también involucrar al proceso de negociación a los interesados en la generación de la política pública. Así, asociaciones de migrantes o universidades públicas han logrado incidir de manera complementaria en la disposición y la creación de diversas figuras institucionales. De igual manera en lo relativo al voto de los mexicanos en el extranjero.

Tomando en cuenta dicho apartado capitular, en dos ocasiones se formaron Comisiones de expertos que abonaron en la formulación del mecanismo electoral extraterritorial; y aunque algunas de las propuestas no fueron escuchadas en su totalidad -como aquella que recomendaba que la única modalidad fueses

296 Entrevista realizada a Lorenzo Córdova Vianello el 28 de abril de 2017 en las oficinas centrales del INE, Ciudad de México.

voto electrónico por internet- no cabe duda de que existió una contribución importante.

En ese tópico, Jorge Schiavon menciona que dicha influencia es parcialmente cierta, debido a que si bien es cierto que la presión inicial tuvo que ver con la presión de dichas organizaciones al Congreso Mexicano, también es cierto que lo que se conquistó fue el derecho a votar desde el extranjero, pero al momento de definir los mecanismos, el gobierno volvió a hacerlo casi de manera unilateral. Entonces la principal razón del Estado mexicano en avanzar en el tema, fue en una lógica de reconocimiento del derecho, mas no de interés para que participen. Es decir, que se mostrara al mundo que México reconocía el derecho de sus ciudadanos en el extranjero; el objetivo de que participaran nunca fue el objetivo de los partidos políticos.

Leticia Calderón, miembro de las Comisiones de expertos en las dos ocasiones, recuerda que aunque el gobierno mexicano era susceptible a las demandas de los migrantes, había una que en principio era difícil de cumplir: la credencialización más allá de las fronteras nacionales. Para la académica del Instituto Mora, es importante reconocer que los ciudadanos no solo querían votar, sino generar una identificación que les permitiera realizar sus trámites en su país de residencia.

Así, Víctor Espinoza Valle reconoce que las asociaciones de migrantes han sido fundamentales para la construcción del tema en la agenda de gobierno, en gran medida porque han realizado una labor de *lobbying* adecuada y han sabido presionar al Congreso Nacional para materializar el tema. Aunque su influencia llega hasta ahí, ya en lo respectivo a los trabajos del INE, es difícil que puedan incidir.

Yuri Beltrán afirma que desde el inicio de los trabajos en la Cámara de Diputados, los partidos políticos y las asociaciones de migrantes se acercaron a realizar el cabildeo necesario para conseguir la reforma. El argumento de los migrantes era que independientemente de las preferencias políticas, los legisladores debían abogar por sus causas, pero no se iba a aprobar ningún mecanismo que representara un voto masivo desde el inicio. Para el consejero del IEDF sí hubo incidencia importante, pero se dio en un proceso de negociación frente a los partidos políticos, y el resultado fue la materialización del mecanismo, sin arriesgar el *status* de los partidos políticos.

Por parte de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral, Patricio Ballados reconoce que el gran derrotero fue sin duda la credencialización desde el exterior, y los migrantes lo consiguieron después de que esa fuera su demanda histórica. Sin embargo, invita a distinguir que las asociaciones migrantes tienen las mismas virtudes y defectos que cualquier agrupación política, hay diferentes tipos de liderazgos que es importante distinguir en la formulación de demandas. La falta de presupuesto en 2006, generó la participación de algunos actores de la farándula y del deporte que apoyaron en la promoción del mecanismo, así como la difusión del mismo. Patricio Ballados afirma que existe una incidencia democrática positiva en el desarrollo del voto de los mexicanos en el extranjero.

Así, Dalia Moreno confirma la tesis anterior, afirmando que tanto la credencialización, la conquista del voto, y las modificaciones del mecanismo fueron logros que nacieron de las demandas de las asociaciones de migrantes.

Sin embargo, ante la homogeneización y profesionalización de la institución electoral, Claudia Corona propone diversos mecanismos de difusión paralelos a los influencers y que más bien tienen que ver con el desarrollo local de las comunidades en el extranjero: “organizar reuniones, bailes y eventos que congreguen los aspectos culturales de los mexicanos”. Además, los *influencers* de ahora regularmente tienen una preferencia política y eso sería muy criticado por parte de los actores políticos.

Para José Woldenberg, las asociaciones de la sociedad civil organizada han estado presentes en la formulación de esta y otras políticas públicas. Para el académico de la UNAM, las instituciones democráticas deben construir sus políticas en contextos de exigencia; “y en el IFE esa era la convicción de los funcionarios y consejeros”.

Por otro lado Luis Carlos Ugalde afirma que el IFE no tenía margen de ser susceptible a las opiniones de expertos o de grupos de migrantes. A pesar de ello, la institución electoral organizó encuentros y foros con la presencia de la sociedad civil, pero de acuerdo con el ex presidente del IFE “no hubo más qué hacer, solo respetar lo establecido en la ley”.

Finalmente, Leonardo Valdés asegura que, si bien hubo oportunidad de escuchar a la sociedad civil, sus demandas rebasaban lo que el Estado mexicano estaba dispuesto a ceder. Así, detecta dos preocupaciones que de alguna manera se contraponían: la primera era que podía existir la posibilidad virtual de un voto masivo, y que a su vez votarían necesariamente por un partido de oposición. La segunda, aún más preocupante, era que frente a la desconfianza en las instituciones, podría provocar una ausencia de reconocimiento social por parte de este voto: “por ello es que las legislaciones primarias se caracterizan por atender a la parte de la sociedad interesada, pero en las reformas secundarias los legisladores prefieren no atender dichas solicitudes”. Al final, esas tesis fueron tiradas y ahora existe un modelo que es más atractivo para la ciudadanía, con el que los migrantes, los ciudadanos al interior, las autoridades electorales y los partidos políticos se sienten cómodos.

3.3 ¿Cómo percibe Usted la interdependencia entre el INE, los OPLE´s y el Poder Ejecutivo, por parte de la SER? ¿Se mantiene la independencia e imparcialidad en las elecciones?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

En la opinión de los expertos, el papel que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) frente al proceso de credencialización es importante pero no vulnera ni la independencia, ni la imparcialidad del Instituto. Tanto Leticia Calderón como Jorge Schiavon opinan que el apoyo que brindará la SRE fue muy cuidadosa, ya que la dependencia del gobierno federal solo recabará datos que serán entregados al Instituto Electoral, además la misma secretaría ha demostrado ser independiente del ejecutivo, según la percepción del Calderón Chelius (Ver Tabla 59).

Por otro lado, Víctor Espinoza se mantiene cauteloso ante la participación de la SRE en cuanto a los datos que recabaran para el proceso de credencialización, pues aunque sea de manera mínima el Gobierno Federal intervendrá en este proceso; sin embargo, se mantiene en espera del ejercicio electoral de 2018 para poder realizar un juicio más consolidado.

Los funcionarios del Servicio Profesional Electoral coinciden en que los lineamientos de cómo debe proceder la SRE respecto al apoyo al INE para el

proceso de credencialización son muy claros. Por un lado, se menciona que el Instituto Electoral siempre ha sido muy cuidadoso en mantener su independencia; se señala también que México es de los pocos países en el mundo donde se han desarrollado mecanismos con altos grados de certeza y confianza respecto a las elecciones.

Por otro lado, también coinciden en que desconfiar de la participación de la secretaría es absurdo pues primero, la gente de la cancillería son funcionarios de carrera y segundo, porque esta no tiene posibilidad técnica de manipular, ni datos, ni sobres, ni votos. No obstante, mencionan que no está de más mantenerse al pendiente de cualquier intento de intervención.

Otro punto que traen a discusión es el que los funcionarios del INE serán los únicos responsables del proceso electoral y consideran que la intromisión del Ejecutivo a través de la SRE es una exageración, primero porque los funcionarios de dicha secretaría son funcionarios de carrera, lo que garantiza cierta independencia de manera inmediata; y segundo, que dicha participación ha sido criticada por la Comisión Nacional de Vigilancia, integrada por representantes de los partidos políticos, los cuales votaron y pactaron dicho convenio.

3.4 Además de la garantía del derecho al voto desde el exterior, ¿qué hace falta para que el mecanismo de voto extraterritorial sea exitoso?

Sobre los retos y nuevas aplicaciones que debería de tener el modelo de voto de los mexicanos para el exterior para que pueda considerarse exitoso, desde el punto de vista de los académicos, consiste principalmente en tres aspectos: el primero tiene que ver con identificar a la población objetivo, situación que ha sido resuelta con el proceso de credencialización. El segundo aspecto, es la modalidad del voto, que para personajes como Leticia Calderón es muy claro que se debe transitar al modelo del voto electrónico por internet. Y el tercer elemento donde se debe continuar trabajando, es el propiciar una mayor participación, no solo de los conciudadanos sino también de los partidos políticos que han mostrado muy poca voluntad para maximizar el ejercicio del derecho.

Aunque esta pregunta solo pudo ser respondida por uno de los Consejeros Electores, deja claro que la pieza faltante para hacer verdaderamente exitoso el

voto de los mexicanos en el exterior tiene que ver con el aspecto de la publicidad del mismo. De acuerdo a la experiencia de 2006, la participación electoral aumentó con los spots y los promocionales que se hicieron principalmente en Estados Unidos, es decir, sí hubo una respuesta favorable de la comunidad mexicana para ejercer el sufragio; sin embargo, el tema de publicidad en otras regiones se traduce en términos monetarios, situación que no se contabiliza para la promoción del voto dentro del país.

En opinión de los miembros del Servicio Profesional Electoral, el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero no ha acabado, aún hay temas en los que se debe continuar trabajando para hacer perfectible el modelo. Todos consideran que el proceso de credencialización va a permitir un contacto permanente con los ciudadanos, aspecto con el que no se contaba en ejercicios pasados y que afectó en la partición del voto.

Ya superada esta etapa, los nuevos retos tienen que ver con la promoción del voto (mayores campañas informativas, promoción de una educación cívica, donde las acciones sean permanentes), al mismo tiempo, buscar una simplificación al procedimiento como bien pueda ser el voto por internet.

En el caso de los presidentes del IFE/INE sobre el tema de abonar al mecanismo del voto de los mexicanos residentes en el exterior, Leonardo Valdés y Lorenzo Córdova coinciden en que los avances tecnológicos implementados en los procesos electorales, han hecho y harán en el futuro, un medio eficaz para cumplir con cabalidad los principios rectores del Instituto frente a los resultados electorales, por lo que el siguiente paso, consideran que es el voto por internet.

En una lógica parecida, José Woldenberg menciona que el medio infalible para llegar al gobierno y en donde todos los actores coinciden (académicos, partidos, instituciones, ciudadanía) es por medio de las elecciones, de ahí la importancia de abonar a los niveles de confianza del Instituto, los cuales solo se logran a partir de los resultados en los procesos electorales.

Y finalmente, en una postura disímil está Luis Carlos Ugalde, que ante la pregunta sobre ¿qué hace falta para que el modelo de VMRE sea exitoso? responde con otra pregunta que sirve para la reflexión del tema, ¿queremos

en realidad que sea exitoso? Y es que la postura en general de este exconsejero radica en que el presupuesto asignado en hacer valer el derecho del sufragio a los connacionales es sumamente alto frente a la poca participación política de quienes sí deciden sufragar. Su posicionamiento tiene que con mejorar las condiciones de seguridad de los migrantes mexicanos y en que el Estado mexicano garantice oportunidades tanto para quienes regresen a territorio mexicano, como para quienes buscan una oportunidad laborar al salir de nuestras fronteras.

5.3.4. Cuarta Dimensión: Calidad de las elecciones

Como se analizó en la última parte del capítulo I, un sistema electoral suficientemente consolidado, como lo es el mexicano, debe buscar conquistar niveles de integridad institucional más allá de la sistematización de los procesos. Es decir, a diferencia de la dimensión relativa al desempeño de la institución electoral, lo cual tiene que ver más con el cumplimiento y la correcta implementación de un mandato específico de ley, la calidad en las elecciones trasciende ello, y abarca otros tópicos como la equidad en la contienda, la confiabilidad en los mecanismos, la certeza y la legitimidad del mismo.

De acuerdo con las dimensiones propuestas por Pérez Duharte, podemos afirmar de manera inmediata que el mecanismo de voto extraterritorial cumple de manera exitosa las cuatro: son elecciones libres y justas, que incluyen a todo ciudadano potencialmente interesado en participar; existe por parte de la autoridad electoral una campaña permanente y eficiente de transparencia y acceso a la información en esta y en todas las materias de interés electoral; hay un incuestionable respeto y aceptación por parte de los derechos adquiridos; así como el desarrollo de una campaña de cultura cívica permanente para fomentar la participación ciudadana.

Sin embargo, a la hora de profundizar en detalles de calidad de las elecciones, existen algunas observaciones que pueden nutrir el estado del mecanismo en el entendido de que no existen políticas públicas perfectas. Por ello, las variables de análisis propuestas para esta dimensión son las correspondientes a los numerales 11, 12 y 13 del cuestionario:

4.1 Calidad en las elecciones

4.2 Confianza y credibilidad

4.3 Niveles de profesionalización en la estructura institucional

4.1 ¿El mecanismo de voto extraterritorial en México dota de calidad a nuestras elecciones?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Dentro de esta primera variable en la cuarta dimensión, se realiza una referencia implícita a que si bien los procesos electorales fuera de las fronteras cuentan con niveles de incertidumbre respecto al partido ganador, hay niveles crecientes de participación y existe respeto y apego por la ley democrática, existen deficiencias y limitaciones que determinan la calidad del proceso electoral.

Así, en el grupo de académicos entrevistados, fue posible distinguir una preocupación creciente respecto a los niveles de seguridad del padrón electoral, así como la protección correcta de los datos de los ciudadanos empadronados en el extranjero, en especial con aquello que tiene que ver con la interacción con la SRE y la posibilidad de persecución de los no documentados por parte del gobierno estadounidense.

Víctor Espinoza es certero en apuntalar que aunque se espera que haya una mayor participación por parte de los migrantes mexicanos, ello no es suficiente para afirmar que sea posible catalogar un sistema extraterritorial electoral de calidad, sin embargo, reconoce elementos importantes como la protección de datos, el constante avance del INE y la forma en la que afronta las nuevas atribuciones, las cuales siempre son atendidas por la autoridad electoral, que permite afirmar que el modelo de voto extraterritorial sí es un modelo de calidad.

A su vez, los consejeros electorales entrevistados distinguen algunos otros elementos relevantes en el tema de la calidad de las elecciones. Arturo Sánchez, menciona que una de las observaciones más constantes en el mecanismo es la cuestión de la secrecía: sea vía postal o por internet, el INE ni los partidos políticos nacionales tienen la absoluta certeza de que el ciudadano votó en contextos de libertad en la emisión del sufragio. Además, al no haber posibilidad de realizar campañas fuera de las fronteras nacionales, existen argumentos en los que se sostiene que la intención de voto de los ciudadanos en el exterior puede ser susceptible a las peticiones o deseos de sus familiares residentes en México. Sin embargo, el Consejero Sánchez Gutiérrez afirma que son cuestiones que en ambientes horizontales pueden ser solventadas de manera democrática. En ese

respecto es que resulta fundamental lo declarado por Enrique Andrade, pues si el temor de los partidos políticos es que los posibles votantes respondan a influencias directas como lo son familia, amigos, clubes de migrantes, etcétera, el voto extra-territorial debe generar una lógica paralela en la que las instituciones del Estado mexicano se interesen genuinamente con lo que ocurre con sus ciudadanos fuera de las fronteras: partidos políticos, empresas, sociedad en general.

Por otro lado, para Yuri Beltrán un tema que abonaría a la calidad en las elecciones es sin duda el voto por internet, mismo que en la experiencia del IECM ha sido auditable y auditado, y más allá de temores que pudiesen ser infundados, el reto de la autoridad electoral es generar confianza no solo en la ciudadanía, sino en los actores políticos que participan en la contienda, porque en muchos de los casos son ellos los que generan sospecha en el ambiente. En palabras del consejero del IECM:

Y se fueron venciendo cuando el comité técnico que hicimos para evaluar si jalaba o no nuestro sistema, se hizo acompañar durante de todas sus sesiones por representantes de partidos políticos. Entonces ellos fueron escuchando las discusiones, les dijeron sus puntos de vista a los técnicos, los técnicos fueron desmitificando los prejuicios, y al final acabaron mucho más convencidos.²⁹⁷

En el segmento de los miembros del Servicio Profesional, Dalia Moreno, afirma que si bien es cierto que el INE cuenta con el conocimiento técnico y que el padrón posee candados de seguridad bastante importantes, los partidos políticos han demostrado no saber hacer buen uso del padrón cuando se les entrega, por lo que sería necesario proponer castigos ejemplares a todos aquellos quienes violenten las listas de electores.

Para Claudia Corona, actual titular de la Unidad técnica del INE, el mejor mecanismo para dotar de calidad a las elecciones es la implementación del voto electrónico por internet de manera gradual: primero generar una implementación mixta, en la que los electores puedan optar por la vía de su preferencia, con el objetivo de que todos aquellos que no cuenten con acceso a la red, no pierdan de facto su derecho a votar, y con el avance inercial de la tecnología, volverlo el mecanismo único en el transcurso del tiempo. Además, que la primera vez que se implemente no sea con una elección nacional, puesto que es mucho menos difícil solventar detalles en elecciones locales que en una elección nacional.

²⁹⁷ Entrevista realizada a Yuri Gabriel Beltrán Miranda el 18 de noviembre de 2016 en las instalaciones del Instituto Electoral Ciudad de México.

A lo anterior, Carlos Navarro añade que pese al clima de incertidumbre existente frente al nuevo gobierno estadounidense, el voto postal limita o elimina los riesgos implícitos en una modalidad presencial, además de reconocer que el INE tiene por objetivo cumplir con el compromiso que adquirió con quienes lo estaban legítimamente exigiendo, lo cual es un elemento al evaluar la calidad del sistema electoral.

Para finalizar con el tema de calidad electoral, los ex titulares del IFE que respondieron esta cuestión, hay dos elementos que se manifiestan: para José Woldenberg, el reconocimiento de los derechos políticos para los ciudadanos residentes en el extranjero es un avance muy importante porque incorpora a millones de personas al ejercicio de un derecho fundamental en materia política. Sin embargo, para el investigador de la UNAM, la calidad de las elecciones depende de los candidatos, de como ciudadanía tener un mayor conocimiento de nuestros problemas, y saber cuáles estarán en la agenda de cada postulante, y las diferentes ofertas en sus eventuales soluciones:

Si los candidatos tienen un buen debate, tienen un buen diagnóstico, si los partidos se esfuerzan por aclarar cuáles son los problemas y las eventuales soluciones -que se supone en teoría que para eso son las elecciones- entonces estaríamos frente a comicios de calidad.²⁹⁸

Diametralmente opuesta la opinión de Luis Carlos Ugalde, quien afirma que si bien es cierto que una democracia se fortalece cuando más participa la ciudadanía, ello puede contaminarse si la participación viene acompañada de dudas sobre la forma y el origen de cómo se emitieron los votos. Como ejemplo esclarecedor, el académico del ITAM afirma como un lío un escenario hipotético: si en un contexto en el que no hay buenos perdedores, el voto desde el extranjero puede convertirse en un argumento para intentar impugnar una elección, y sería casi imposible demostrar que los que votaron, efectivamente lo hicieron desde el extranjero.

298 Entrevista realizada a José Woldenberg Karakowsky el 9 de enero de 2017 en las instalaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Ciudad de México.

4.2 ¿El voto extraterritorial genera confiabilidad y legitimidad en el Estado mexicano? ¿De qué manera?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

La segunda variable de la cuarta dimensión tiene que ver con la confiabilidad y la credibilidad que se tiene del sistema electoral. Retomando la propuesta de Freidenberg expuesta en el primer capítulo, hablar de elecciones competitivas se hace cuando el sistema garantiza un sufragio libre y las libertades se encuentran amparadas por la ley. De esta manera, si bien es deseable que existan niveles de incertidumbre en los resultados, tiene que existir una certeza en la capacidad institucional. Por ello, la confiabilidad en la institución electoral y la legitimidad de los organismos autónomos del Estado, son elementos fundamentales a ser evaluados.²⁹⁹

En el rubro de académicos, Jorge Schiavon asegura que el INE es una institución que en lo relativo al voto extraterritorial, es sumamente confiable, pero para que el mecanismo sea dotado de legitimidad, es necesario aumentar la representatividad del voto, es decir, que una parte mayor de migrantes ejerzan su derecho a votar a la distancia. En otras palabras, para el académico del CIDE, hay una legitimidad jurídica emanada del diseño legal, pero hace falta una legitimidad sustantiva que solo podría darse a través de un ejercicio mucho más representativo del voto de los migrantes.

En este respecto, la opinión de Leticia Calderón Chelius es bastante esclarecedora, puesto que reconoce un elemento manifiesto sobre todo en las elecciones presidenciales de Estados Unidos del 2016: un grupo de políticos mexicanos convocaba abiertamente a través de medios de comunicación, a votar por la candidata del Partido Demócrata a los connacionales ciudadanos de EUA, es decir, a que el voto latino fuera en contra de quien consideraban antimexicano: Donald Trump. Pero al hacerlo, legitiman y posicionan una herramienta democrática: el voto migrante, que en sus palabras es “se ha construido en la cultura política democrática a lo largo del tiempo”. Pero la lección para el gobierno mexicano, de acuerdo con lo declarado por la académica del Instituto Mora, es que no puede seguir pensando en que la comunidad mexicana en EUA vote

299 Por la naturaleza de las entrevistas, esta es la pregunta presentada con el índice de respuesta más bajo. Sin embargo, las respuestas presentadas contienen elementos relevantes para abonar en la evaluación del tópico.

únicamente en su comunidad de residencia, sino que ejerza su derecho político a votar en su país de origen, lo que eventualmente sería una lección aprendida en el tema del voto de los extranjeros. Para Leticia Calderón “no se está pensando en construir ciudadanía, sino en palomear la lista de lo que hace una democracia existente en términos formales”.

Por otro lado, en el tema específico del voto postal, Víctor Espinoza Valle argumenta que si bien es cierto que el Sistema Postal Mexicano es una institución anacrónica, su involucramiento en las elecciones pasadas no generó ningún déficit conocido, por lo que es posible observar que en el sistema electoral existe confianza y credibilidad en los mecanismos aplicados.

Por parte de los miembros del Servicio Profesional Electoral, Dalia Moreno asevera que al ser una parte minúscula del sistema electoral, el voto extraterritorial no es un factor decisivo para generar confianza y credibilidad en las instituciones del Estado mexicano, pero sí lo es en lo respectivo al avance democrático.

A su vez, Carlos Navarro señala que el INE ha recorrido un camino de prueba y error, en el que ha sabido explorar diferentes opciones en la búsqueda de aquella que pueda generar menores déficits en lo relativo al voto extraterritorial. Para el experto, aunque el voto electrónico por Internet es la parte final de una cadena de búsqueda, el INE ha sido bastante cauteloso para no dejar rincones sin explorar antes de llegar al resultado final, la cual es aquella que le represente mayor comodidad y facilidad al elector.

Por parte del grupo de consejeros presidentes del IFE/INE, Luis Carlos Ugalde nuevamente demuestra ser un convencido de que el voto a distancia no es un mecanismo que genere credibilidad, en tanto es posible concebir escenarios de coacción del voto. Por ello, afirma que no es necesario invertir en un sistema de voto electrónico, ya que el INE no debe comprar problemas adicionales, que podría conllevar a argumentos como los que llama “el algoritmo de López Obrador”:

Pues es algo innecesario, yo creo que es correcto que lo hayan hecho. La pregunta es si esto va a cambiar en el futuro. Porque en México ni siquiera se ha permitido avanzar en el voto electrónico presencial, ni siquiera eso. Que sería una solución muy importante en este país, voto electrónico presencial.³⁰⁰

300 Entrevista realizada a Luis Carlos Ugalde Ramírez el 5 de abril de 2017 en las instalaciones de Integralia Consultores, Ciudad de México.

Finalmente, Lorenzo Córdova afirma en ese tenor, que la aceptabilidad de la derrota es una condición del funcionamiento de la democracia, y entonces el reto del INE es realizar una campaña de “pedagogía y mucha claridad en el discurso institucional respecto al voto de los mexicanos en el extranjero”. Por otro lado, para el presidente del INE, es importante mencionar que el primer lugar en el extranjero no siempre ha coincidido con el candidato ganador de las elecciones, elemento que nutre y da credibilidad en el mecanismo de voto extra-territorial. Como bien menciona Lorenzo Córdova “el chiste es que en democracia las elecciones invariablemente las deciden los ciudadanos, estén en México o estén en el extranjero...”.

4.3 ¿Cuál es el nivel de profesionalización del INE para la implementación de este mecanismo?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Como ha sido una constante en el análisis de esta dimensión, es necesario recurrir a lo analizado en el primer capítulo, para cimentar los elementos de carácter teórico con la información obtenida en las entrevistas realizadas. Para ello, el presente apartado recupera la propuesta de Pérez Duharte que tiene que ver con la nueva institucionalidad electoral, la cual se cimienta en un andamiaje normativo funcional y profesional, lo que conlleva a la necesidad de altos niveles de profesionalización y especialización en las oficinas y unidades electorales, así como en su capacidad de implementación de políticas específicas.

Así, la tercera variable de la dimensión Calidad electoral, tiene que ver precisamente con la evaluación de los niveles de profesionalización de la oficina encargada de administrar -en toda la acepción de la palabra- el tema del voto de los mexicanos en el extranjero en el INE. Como fue explicado en el tercer capítulo, antes de la reforma electoral de 2014, la COVE era una coordinación que se formaba únicamente para responder a la necesidad de los procesos electorales, y luego de cumplir con su cometido, desaparecía de la estructura institucional. Sin embargo, a partir de 2009 se aprobó la creación de la “Oficina de vinculación electoral de mexicanos residentes en el extranjero” la cual dependía directamente de la Coordinación de Asuntos Internacionales. Es a partir de la reforma 2014 que por la complejidad de los trabajos, dicha oficina transitara a estar bajo la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores para antes de las elecciones federales de 2018.

Desde la implementación del mecanismo de voto en el extranjero, las diferentes Comisiones de expertos sugirieron que tanto la oficina responsable como la respectiva comisión en el Consejo General debían de perder el carácter de “temporal” y transitar a ser de índole permanente. Jorge Schiavon afirma que dicha oficina no debe constituirse únicamente en vista de los procesos electorales, puesto que la baja participación puede explicarse a partir de la presencia intermitente de las autoridades electorales con los migrantes, por lo que en tiempos no electorales se debe buscar como mecanismo permanente la promoción del voto y la credencialización, y no perder el acercamiento con los nacionales en el exterior. Dicha ventaja también tendría un impacto en la no pérdida de expertís por parte de los responsables de la oficina, sin la necesidad de ampliar el presupuesto, puesto que hoy gracias a las redes sociales “se puede hacer mucho con muy poco”. En ese mismo sentido, Leticia Calderón menciona que, si bien es cierto que el INE goza de niveles importantes de autonomía, quienes se han opuesto a la ampliación de la estructura institucional (y al tema en general) han sido principalmente los partidos políticos “a quienes no les interesa el tema, no les parece relevante y no lo entienden en la dimensión correcta”.

Para Víctor Espinoza, es imperioso que la Comisión del voto en el extranjero permita la participación de expertos en el tema, pues los consejeros electorales tienen demasiadas preocupaciones. Además, que sea permanente para que no exista interrupción en los trabajos y se les dote de continuidad, lo que también dota de calidad al proceso extraterritorial electoral.

El consejero Arturo Sánchez Gutiérrez afirmó que la COVE requiere del involucramiento de muchas otras áreas del Instituto, pero la dirección central que la guía debe de ser la DERFE, puesto que so pretexto de la credencialización y el carácter permanente de la dirección permite la posibilidad de un proceso ininterrumpido de trabajo. Ello no quiere decir que Asuntos Internacionales deje de participar, pero puede colaborar en otros temas, como enlace con las oficinas consulares; además de ser también fundamental la participación de las otras direcciones ejecutivas y de la oficina de medios de comunicación. Bajo el mismo orden de ideas, Enrique Andrade propone que además de la nueva ubicación logística de la oficina encargada, tienen que buscar un director que sea experto no solo en temas electorales sino en cuestiones migratorias para robustecer la estructura institucional.

Sin embargo, Yuri Beltrán menciona que el hecho de que sea permanente no es una decisión exclusiva del INE, sino que, al estar establecido de esa forma en la ley, el INE no tiene margen de acción. Para el consejero del IECM es “una mala decisión de la ley”, puesto que únicamente se justifica a partir del argumento del ahorro en el presupuesto, lo que decanta al final del proceso en la crítica exacerbada respecto a que hubo baja participación. Beltrán afirma que no solo debe ser una oficina permanente, sino que es necesario que dicha estructura se reproduzca en los 32 OPLE’s.

Para Patricio Ballados, la COVE debe ser una oficina permanente pero flexible, que crezca en términos de estructura frente a los comicios, pero que pueda contraerse en tiempos no electorales. Pero en lo que hay poner énfasis es que en el momento de que sea una oficina que enfrente un proceso electoral, el INE tiene la obligación de otorgarle el presupuesto necesario para la elaboración plena de sus trabajos. Ballados menciona que hay experiencias en las que en procesos pasados en las que la oficina de voto extraterritorial fue de las primeras en sufrir recortes presupuestales, en “apoyo” a otras direcciones; de hecho, que la oficina de voto extraterritorial en los OPLE’s regularmente es una “oficina comodina” en términos presupuestales, y es de las primeras a las que se les quita presupuesto. Además, el carácter permanente es necesario debido a la importancia de hacer más sólidos vínculos con los ciudadanos en el extranjero, puesto que, si la relación deja de ser incentivada por el INE, el vínculo con las comunidades de migrantes se debilita, con lo que se pierde lo construido y hay que “volver a empezar de cero”. Por otro lado, también es imperioso construir reglas claras de acción: en la experiencia de 2006, el Maestro Ballados menciona la importancia de haber construido un colectivo de personas interesadas en la promoción del tema, desde influencers como los Tigres del Norte o Rafa Márquez, hasta vínculos con empresas privadas para que los mexicanos en EUA fueran por los formatos (Best buy o RadioShack). Ese tipo de experiencias pueden ser muy nutritivas en la promoción de interés ciudadano.

Por su parte, Dalia Moreno asume como una debilidad institucional el hecho que la oficina sea temporal, porque la pérdida de experiencia, tiempo y profesionalización debilita la generación de contenidos para los procesos subsiguientes: “si se contrata y capacita nuevo personal en cada proceso electoral, se

pierden muchos elementos que han ido conformando la experiencia de voto en el exterior en México”.

La actual titular de la Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos en el Extranjero, Claudia Corona, afirma que la nueva estructura de la institución permite un mayor margen de acción al depender ahora de la DERFE, sin embargo aunque la continuidad se asegura con este nuevo modelo estructural, no debe dejarse a un lado la importancia de dar correcto cauce a las necesidades de los votantes en el extranjero, por lo que debe ser una oficina que goce de ciertos niveles de autonomía, sobre todo presupuestal para continuar con la construcción de vinculación con asociaciones de migrantes, con instituciones académicas, y en general con la ciudadanía que se encuentra fuera del país.

Carlos Navarro, afirma que para conservar la memoria institucional no siempre es suficiente con generar micro sitios o libros blancos, sino que deben existir estructuras permanentes que generen potencial de desarrollo como lo han hecho otras muchas oficinas del INE, que empezaron paso a paso, y hoy son ejemplos para los sistemas electorales internacionales, como lo puede ser la Unidad de Fiscalización. En palabras de Navarro respecto a los nuevos retos:

Por lo tanto, va a requerir que haya apoyo y colaboración de carácter institucional, así que me parece que una Unidad que en el pasado fue temporal, y que se concentraba mucho alrededor del proceso y que se verificaba cada seis años, hoy ante los nuevos cambios del diseño legal e institucional justifican el hecho de que ese apoyo, ese acompañamiento, esas facilidades para que se apoyen los programas de promoción, de registro, que se llevan a cabo en ocasión de cada proceso electoral de carácter local, tengan carácter permanente.³⁰¹

Finalmente, del grupo de Consejeros Presidentes resulta bastante esclarecedor el testimonio de Woldenberg, pues menciona que si bien se ha alejado un poco del conocimiento en la estructura del INE, menciona que el argumento del presupuesto es bastante tendencioso, puesto que todas las tareas que se han encomendado al INE, empezando por la administración del padrón electoral, son esfuerzos titánicos que requieren no solo de presupuesto, sino de profesionalismo y calidad. Además, que por la creciente desconfianza en la institución, se han construido mecanismos de seguridad que en otros países parecen exagerados.

301 Entrevista realizada a Carlos Navarro el 7 de marzo de 2017 en la Instalaciones del INE, Torre Zafiro, Ciudad de México

Por otro lado, Luis Carlos Ugalde sentenció que sin importar la cantidad de recursos que se destinen a la oficina, el problema es que se parte de una premisa falsa, pero como ninguna fuerza política va a proponer que el tema salga de la estructura del INE, el reto es pensar en hacer campañas focalizadas en EUA (donde son sumamente costosas), sin hacer gastos innecesarios para el Estado mexicano.

Leonardo Valdés indicó que la estructura del INE y su autonomía de gestión le permiten mantener una oficina que se expanda en elecciones federales y que se mantenga activada toda vez que existan elecciones locales no coincidentes. Lo que afirma el académico del COLMEX es que debe ser dirigida por verdaderos expertos en el tema, y estar abierta a comunicación constante con el gremio académico interesado, porque si bien es un tema fundamentalmente electoral, también la naturaleza del voto extraterritorial rebasa los conocimientos de sistemas electorales y se requiere ayuda de antropólogos, migrantólogos, politólogos, internacionalistas, etcétera que robustezcan la visión institucional: “una verdadera gobernanza”.

Finalmente, Lorenzo Córdova, reconoce que el cambio en el paradigma de la expansión de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero, ha demostrado además de la complejidad del tema, la oportunidad de modificar la estructura del INE para enfrentar los desafíos por venir. Lo primero es que tuvieron que reconocer que la credencialización en el exterior y el voto extraterritorial no son asuntos aislados, sino concomitantes al mismo fenómeno. Detectado lo anterior, resulta casi natural que la oficina ya no dependa de Asuntos Internacionales sino de la DERFE. Sin embargo, el Dr. Córdova menciona que el INE va a buscar que sea una Unidad que dependa de una de una dirección ejecutiva, es decir, una oficina con el máximo rango de los que existen en la estructura institucional, para con ello su margen de acción sea mucho más eficiente no solo en la difusión y promoción del voto o de la credencialización, sino en su relación con las otras direcciones ejecutivas y con el Consejo General y los OPLE's.

5.3.5 Quinta dimensión: Retos electorales

Para finalizar la presente evaluación, se presentan adicionalmente al marco inicial, dos tópicos fundamentales para un avance más complejo del voto extraterritorial en México. El primero de ellos tiene que ver con lo ocurrido en la elección del diputado migrante en Chiapas en el Proceso Electoral 2015, lo cual sin duda alguna representó uno de los más significativos tropezones en la historia de la expansión de los derechos políticos en México. Un tema que abordado de manera parcial e insuficiente, podría generar suspicacias en el imaginario político, y abonar significativamente en la negativa que existe en una parte de la ciudadanía hacia las instituciones electorales y los partidos políticos.

Aunque, como fue explicado en el capítulo IV, el tema en cuestión tuvo un cauce institucional sólido, generando un precedente en la implementación del voto de los ciudadanos en el exterior en las elecciones locales, y castigando de manera ejemplar a los responsables de las irregularidades en la elección (incluyendo al Consejo Electoral del IEPC, al diputado migrante “ganador”, al partido político que lo abanderó y a la empresa que se encargó del software), no deja de ser un asunto relevante para detectar las áreas de oportunidad en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Por otro lado, la segunda variable de la dimensión retos electorales, tiene que ver con la acepción más amplia que evoca el término sufragio transnacional. Algunos investigadores y académicos han detectado un gran contenido explicativo en el concepto sufragio transnacional, debido a que comprende diversas dimensiones de análisis: tipo de sufragio (activo o pasivo); las modalidades de emisión del voto y de registro; el alcance (el tipo de elección); y la extensión del sufragio (quiénes pueden ejercer el derecho). Asimismo, abarca no solo el voto de los ciudadanos residentes en el exterior, sino también el voto de los extranjeros en el país de residencia, así como la posibilidad de representación política de alguna de las dos poblaciones en los órganos de gobierno.³⁰²

302 Para conocer más acerca del concepto Sufragio Transnacional, un texto fundamental es el coordinado por Víctor Alarcón Olguín y Gustavo Emmerich, *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*, 2016, IIDH/UAM Iztapalapa/CONACYT, México; especialmente el primer capítulo de la obra, bajo la autoría de Víctor Alarcón Olguín intitulado “El sufragio transnacional y extraterritorial en América Latina. Tendencias recientes y nuevos escenarios”.

De esta manera, las variables a analizar en esta dimensión son las siguientes, las cuales ocupan los numerales 14 y 15 en el cuestionario aplicado:

5.1 Impacto del caso de Chiapas y el voto electrónico por Internet

5.2 Elementos de sufragio transnacional

5.1 ¿Qué tan significativo fue el caso de Chiapas 2015 en el desarrollo del mecanismo de VMRE?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Como se analizó en el cuarto capítulo, para las elecciones de 2015 en Chiapas, ocurrieron una serie de eventos que transgredieron la normalidad institucional electoral, específicamente en lo relativo al voto de los migrantes chiapanecos. Sin dejar a un lado lo lamentable del tema, los entrevistados en su totalidad, expresaron que el suceso también representa una oportunidad para el mejoramiento del mecanismo de voto extraterritorial.

Todos los entrevistados reconocen que el error cometido en ninguna circunstancia tiene que ver con la modalidad de votación, la cual se realizó por internet, sino que el problema fue el registro de electores, y la empresa que no tuvo la capacidad de asumir la responsabilidad bajo los criterios de imparcialidad e independencia. Sin embargo, existen detalles que matizan el análisis del caso chiapaneco.

Los académicos especialistas en el tema, reconocieron que el tema de Chiapas fue de índole político, comprobándose una vez más la importancia de la reforma electoral de 2014, en el entendido que el INE tenga la capacidad de atracción en temas de voto extraterritorial. Además, no hay que perder de vista que la elección en Chiapas es la única en el territorio nacional que determina un puesto de representación política, es decir, es el único cargo hasta el momento en el que el electorado que se encuentra fuera de las fronteras nacionales decide exclusivamente la conformación del mismo, lo que dota de un interés político de las fuerzas que participan.

Víctor Espinoza Valle reconoce un suelo de oportunidad bastante fértil en el sentido que si bien es una gran falla, también significa un aprendizaje a tiempo

frente a la elección federal de 2018. Sin embargo, el académico cuestiona la falta de difusión de la falencia cometida en Chiapas puesto que es un tema de suma relevancia. Además, que la importancia de reconocer que en este momento, los OPLE's deben invertir en la profesionalización de su personal, puesto que no cuentan con los niveles de profesionalización que tiene el INE. En otras palabras, que el avance local en el tema del voto de los ciudadanos en el extranjero -aunque finalmente representa una responsabilidad compartida- es indistinto en las entidades federativas; si bien algunas como Guanajuato han comenzado a tratar el tema a dos años de los comicios con el objetivo de profesionalizar a su personal, otras se han rezagado en el tema. Por ello, es fundamental crear las Comisiones de Voto en el Extranjero con temporalidad y a partir de perfiles con expertís y sensibilidad en el tema.

En otro orden de ideas, Leticia Calderón Chelius afirma que aunque el escaño del diputado migrante parece ser un avance democrático en la expansión de los derechos políticos, también reconoce que el caso de Chiapas es un ejemplo en el que el partido predominante en Chiapas, el PVEM, ha utilizado esta figura más para conservar un escaño seguro en el Congreso local. Empero, hay dos temas de debate en ello: el primero el que tiene que ver con el abandono de rigor institucional mostrado por el OPLE, y el otro el que tiene que ver con el voto electrónico por internet, el cual es un tema independiente, y de acuerdo con la investigadora del Instituto Mora, no hay que permitir que se fusionen en un solo tema: el desarrollo del voto electrónico por internet no debe verse afectado por el caso de Chiapas.

Por otro lado, los consejeros electorales entrevistados coinciden en dos ideas frente a los retos y oportunidades que generó la experiencia chiapaneca: el primero tiene que ver con la detección de la manipulación en la construcción del padrón de electores desde el exterior, esclareciendo que la manipulación en ningún momento fue del voto. En segundo lugar, que el caso de Chiapas no debe afectar el desarrollo de una modalidad de voto electrónico por internet, ya que el problema no tuvo que ver con el mecanismo de voto.

Para robustecer los argumentos anteriores, resulta valioso recuperar el testimonio de Yuri Beltrán, puesto que aclara que el voto electrónico por internet es un mecanismo sumamente confiable, al menos lo es el desarrollado por el

IEDF mismo que fue facilitado para la elección de Baja California Sur, en donde tampoco hubo ningún tipo de por menores. De esta manera, el consejero Beltrán alude cuatro puntos que deben ser tomados en cuenta para las futuras elecciones extraterritoriales:

- El hecho de que vote poca gente no tiene que ver con el software sino con el sistema en su conjunto.
- El verdadero reto de las instituciones es fomentar el voto, y frente al universo de migrantes, es necesario generar estrategias para convencer a una población que genuinamente está descontenta.
- Generar estrategias para facilitar el voto toda vez que haya elecciones concurrentes.
- Revincular a los migrantes y adaptarnos a su cultura política.

Aunque parecen retos generales, existe mucha claridad en la propuesta, la cual si se asocia con el hecho de que existe una idea generalizada con la incertidumbre en la idea de la secrecía del voto, puesto que en ninguna modalidad de voto extraterritorial existe la certeza de que el voto se emita de manera totalmente libre, sin embargo con los suficientes candados institucionales, ese riesgo se reduce al mínimo.

Reforzando lo anterior, los miembros del Servicio Electoral entrevistados coinciden en que a pesar de haber sido un desafortunado episodio, abonará para el perfeccionamiento del mecanismo electoral extraterritorial.

Finalmente, para quienes han presidido el Consejo General del INE, existen argumentos encontrados, por ejemplo, mientras que Luis Carlos Ugalde propone que se hagan ejercicios de voto electrónico presencial en el interior del país para que los ciudadanos se vayan familiarizando con el dispositivo, antes de implementar algo en el extranjero; José Woldenberg apuesta a la parafernalia de una jornada cívica que incorpora a mucha gente y que de alguna manera “libera esa desconfianza que existe entre nosotros mismos y nuestras instituciones”. Sin embargo, para el caso específico del voto extraterritorial recomienda que debe implementarse por internet cuando los expertos dictaminen que es infranqueable; lo que para Ugalde nos será posible hasta que se extinga del imaginario colectivo “la sospecha generalizada que sigue habiendo en México de fraude”.

Por otro lado, Leonardo Valdés recupera del análisis comparado algunas experiencias exitosas en la cuales se respeta la decisión soberana del ciudadano a elegir la modalidad de voto, y las cuales deben ser atraídas como ejemplos clave para enriquecer la experiencia mexicana:

Creo que lo que se debe hacer es trabajar con mucha responsabilidad, a partir de los principios que rigen la función electoral, y echar mano de experiencias que se han desarrollado muy exitosamente en otros países, en Estonia, por ejemplo, una antigua república soviética hoy se puede votar por internet o por papeleta, y el ciudadano lo decide. Es una decisión soberana del ciudadano, y han tenido éxito con su procedimiento para voto no solo extraterritorial, incluso voto local a través de internet. En algunos países, en Inglaterra, hay algunas regiones en las que el registro como ciudadano elector se puede hacer a través de internet, de tal suerte que creo que, si se acerca la autoridad electoral a esas experiencias a nivel internacional, va a tener opciones para ejecutar un programa adecuadamente.³⁰³

Para el actual presidente de INE, lo más rescatable del caso chiapaneco es que la institución electoral ha sabido reponerse con mayores fortalezas de ese episodio, reconociendo que las irresponsabilidades del OPLE chiapaneco revivieron la idea de fraude electoral. Pero a partir de ello, el INE tomó las medidas correspondientes para que en ningún momento se vuelva a repetir un evento de esas magnitudes. Así, luego de la experiencia de Chiapas se tomaron una serie de decisiones que imponían reglas mucho más estrictas para los OPLE's que tuvieran elecciones desde el extranjero, asumiendo la confección de ese listado nominal. Es decir, lo único que hacen los OPLE's es recibir las solicitudes y turnarlas al INE, quien es el responsable exclusivo de confeccionar los listados en el extranjero. Además, ya aprobado el Reglamento Nacional de Elecciones, en donde se establece cuáles son las condiciones, las responsabilidades y los procedimientos que tiene que seguir tanto la autoridad nacional, el INE, como los órganos locales. En palabras de Lorenzo Córdova "lo anterior es producto de la experiencia de Chiapas la que nos llevó a asumir que la presencia del INE en lo local tenía que ser más robusta desde el punto de vista normativo".

5.2.1 ¿Qué tan probable es que los ciudadanos mexicanos en el extranjero tengan escaños de representación exclusivos en las Cámaras?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

303 Entrevista realizada a Leonardo Valdés Zurita el 10 de diciembre de 2016. En Querétaro, Querétaro.

5.2.2 ¿...y que los extranjeros residentes en México puedan votar?

| | | | | |
|-------|----------|--------------|------|------|
| Mucho | Bastante | Medianamente | Poco | Nulo |
|-------|----------|--------------|------|------|

Como se ha afirmado antes, *Sufragio transnacional* es un concepto de carácter explicativo suficientemente confeccionado para explicar una serie de complejos mecanismos cuyo objeto de estudio final se encuentra relacionado con la expansión de los derechos políticos en un espacio transnacional. Como es sabido, en México solo la cuarta parte del concepto se ha logrado institucionalizar de manera efectiva (lo cual es el tema principal de esta investigación). Es decir, la parte del reconocimiento al voto de los extranjeros o los no ciudadanos, o la representación política de dichas poblaciones, no ha sido implementado en México.

Por ello, los académicos entrevistados coinciden con que en México el tema de que los extranjeros puedan participar políticamente sigue siendo un tabú. De esta manera, Jorge Schiavon afirma que el nacionalismo sigue siendo uno de los componentes de la cultura política mexicana, y mientras eso siga siendo una constante, seguirá siendo un tema muy difícil de desarrollar. Bajo esa tónica, Víctor Espinoza aduce que en México estamos muy lejos de una democracia en la que todos los que vivan aquí tengan derecho a votar; sin embargo lo que supone necesario es valorar la dinámica que dicha elección generaría además del peligro de clientelismo por parte de los partidos políticos.

Por otro lado, Leticia Calderón, afirma que aunque en México es un tema que no se encuentra en la agenda, hay una realidad migratoria en la que la migración no solo es de paso, además, la población extranjera en México es muy pequeña y no está políticamente organizada, y aunque hay una diversidad en términos de clases sociales, no existe una organización de representación, y más bien tratan de mimetizarse con los que ya están para ser menos visibles. Respecto a lo de la representación política, es un tema que sigue pendiente a pesar de que se congeló en el debate de la Constitución de la Ciudad de México, en donde hubiera sido posible avanzar significativamente. Como afirma Calderón Chelius “ahora es momento de avanzar al menos en términos simbólicos porque si no, es creer que no existe”.

Por otro lado, de los consejeros electorales entrevistados, Arturo Sánchez Gutiérrez sentenció que “nuestro añejo nacionalismo no da para esos temas aún”,

aunque no parece injusto que se implemente el voto de los extranjeros, pues una residencia suficientemente garantizada, pago de impuestos y sobre todo, resulta muy fácil subirse al barco de la globalización cuando la tendencia es un: así ocurrió con el reconocimiento del voto de los ciudadanos en el extranjero; pero habla mucho mejor ser pionero en el reconocimiento de esos derechos y generar esa tendencia.

Enrique Andrade pone otro elemento sobre la mesa, y es que si bien es cierto que en México es un tema que no ha avanzado, también es cierto que existe una demanda colectiva para que se facilite la adquisición de la ciudadanía de los mexicanos residentes permanentemente en el extranjero, especialmente en EUA. Así, reconocer el derecho de voto de los extranjeros en las mismas condiciones de ciudadanía, sería un reflejo de congruencia política y un avance significativo en la consolidación democrática.

El consejero Yuri Beltrán -aunque animoso en el tema- reconoce que no es un tema en el que vayamos a avanzar en el futuro cercano, y que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue la oportunidad para progresar en esos tópicos, sin embargo no se dio. Además, recomienda que los primeros avances pueden ser en elecciones de menor calado, como el presupuesto participativo o los comités ciudadanos, es decir, elecciones en las que se discutan asuntos de su entorno más inmediato, su comunidad; y una labor de educación cívica primordial sería “desmitificar dichos preceptos enquistados en nuestra idiosincrasia”.

De los miembros del Servicio Profesional del INE, la ex titular de la COVE en 2012, Dalia Moreno, afirma que México es un país preparado para implementar dichos mecanismos electivos, sin embargo la clase política es la que no está interesada en fomentar y eventualmente proponer el tema en el Congreso. De igual forma, Patricio Ballados supone difícil la parte del reconocimiento de los extranjeros en el ámbito electoral mexicano, a pesar de que la ciudadanía tiene dos vertientes principales: la nacionalidad y la residencia. Sin embargo, respecto a la consumación de escaños exclusivos para migrantes en los Congresos Nacionales, menciona que no debe ser el camino a implementarse, sino que es un asunto de los partidos políticos incluir en su forma particular de toma de decisiones a dichas poblaciones, y a través de la política determinar la viabilidad o no de que un migrante sea candidato para un cargo público.

Así, resulta bastante nutritivo lo declarado por Carlos Navarro, quien afirma que para un completo reconocimiento político de todo ciudadano que viva fuera de su país de residencia, debe de dejar de conceptualizarse a la ciudadanía sin ningún tipo de adjetivos, es decir, un ciudadano es aquel que posee la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos por nacionalidad y por residencia:

Si se llegara al punto, o se generara un consenso de que para la titularidad del ejercicio de los derechos políticos, al menos los básicos, el de votar y el de ser votado, un derecho que se reconociera fuera el de la residencia efectiva, prácticamente eso haría prescindible todo lo que nosotros entendemos como voto en el extranjero, porque automáticamente todas las personas que llegaran a la edad requerida para votar quedaría habilitadas en el lugar en que residen efectivamente, lo cual resulta totalmente consecuente porque más allá su situación migratoria, de su situación laboral, quedaría totalmente habilitadas para tomar parte en la cosa pública de la zona, de la región donde transcurre su vida y donde les afecta lo que ocurre en todo su entorno económica, política y socialmente.³⁰⁴

Finalmente, para el grupo de presidente y expresidentes del IFE/INE, José Woldenberg afirma que en México hay una inercia en la concepción de que la nacionalidad es la base de la ciudadanía y de donde se desprenden los derechos, y que no ha habido voluntad política de verlo desde otra óptica. Sin embargo, existe un problema de fondo bastante significativo: y es que si algún país receptor no reconoce los derechos políticos de sus migrantes, el país expulsor debe hacerlo, pues sino se estarían generando ciudadanos sin derechos políticos.

Por otro lado, para Luis Carlos Ugalde, lo de la representación política de los migrantes es una discusión irrelevante, ya que los migrantes mexicanos no han demostrado a través del voto, su interés político en lo que ocurre en México, lo que podría generar que intereses de otro tipo a segmentos muy reducidos de la población, sean clubes de migrantes con conexión partidista o los propios partidos políticos.

Para Leonardo Valdés, “México debe de estar vinculado con lo que sucede en el mundo sin desvincularse con la necesidad de actuar localmente”. Es decir, que el derecho de votar en el caso de los extranjeros residentes en el país, quienes “aportan, pagan impuestos, pero no quieren renunciar a su nacionalidad” tendría que verse culminado al menos con la elección de sus autoridades locales.

304 Entrevista realizada a Carlos Navarro el 7 de marzo de 2017 en la instalaciones del INE, Torre Zafiro, Ciudad de México

Pero el inconveniente, de acuerdo a lo analizado por Valdés, es que todavía los partidos políticos nacionales no están preparados para construir consensos que den cauce a una ciudadanía transnacional integral en México, empezando por el reconocimiento de votar y ser votados.

Finalmente, Lorenzo Córdova, claramente distingue que en México el status de ciudadanía reside en la nacionalidad y no en la residencia, como sí sucede en muchos otros Estados en los que ya fue sustituido el concepto, el cual fue construido en muchos de los casos gracias al principio libelar no taxation without representation, el cual en México estaría siendo transgredido. Es decir, los extranjeros residentes en México, pagan impuestos, contribuyen al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la academia, que contribuyen con su trabajo, creando empresas, etcétera, que no tienen el derecho a votar. Además, que en una lógica de congruencia democrática, si se pide que se reconozcan los derechos políticos de los mexicanos en EUA, debemos empezar por hacer lo propio y ser congruentes con la ampliación de derechos:

Ahora que me das la oportunidad de reivindicar aquí un tema que insisto no forma parte de la Agenda de ningún partido político, que es lamentable, y prácticamente ninguna organización de la sociedad civil que está luchando por la maximización de los derechos. Y yo digo que en el tema de los derechos lo único que no podemos permitirnos no ser, es ser congruentes.³⁰⁵

Evaluación cualitativa

Con el objetivo de realizar una evaluación con la capacidad de contemplar los elementos fundamentales del modelo de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, cimentado en la propuesta teórica de gobernanza electoral, se propusieron una serie de quince variables comprendidas en cinco dimensiones de análisis, que fueran valoradas por una serie de actores relevantes e informantes clave que han tenido la oportunidad de colaborar, aportar e implementar el mecanismo electoral a lo largo de sus más de veinte años desde la primera vez que se discutió de manera formal en el Estado mexicano contemporáneo. Las dimensiones planteadas pretenden explicar la parte fundamental y más signi-

305 Entrevista realizada a Lorenzo Córdova Vianello el 28 de abril de 2017 en las oficinas centrales del INE, Ciudad de México.

ficativa del ciclo institucional que le compete exclusivamente a las autoridades mexicanas, frente a un asunto electoral que requiere esfuerzos conjuntos en un ambiente transnacional.

De esta manera, la evaluación de los expertos respecto a las dimensiones propuestas, se refleja de la siguiente forma:

Tabla 32: Evaluación de los actores relevantes e informantes clave.

| Dimensiones explicativas | Variables | Indicadores empíricos | Evaluación |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 1. Diseño Institucional | Acuerdo político | Acuerdos del Consejo General | Mediano |
| | Certeza institucional | Valores y reglas | Mucho |
| 2. Desempeño de la institución electoral | Retrocesos institucionales | Niveles bajos de participación | Nulo |
| | Prospectiva de participación | Votación esperada | Mediano |
| | Consolidación del mecanismo electoral | Evaluación del mecanismo desde su implementación | Bueno |
| 3. Gobernanza e integridad Electoral | Federalismo colaborativo | Colaboración INE-OPLE's | Mucho |
| | Interacción con Sociedad Civil | Participación de académicos, universidades o grupos de migrantes | Medio |
| | Interacción con el Ejecutivo | Independencia del INE frente al SRE | Mucho |
| | Áreas de mejora del mecanismo | Adecuaciones al mecanismo (reformas) | ----- |
| 4. Calidad de las elecciones | Calidad en las elecciones | Implementación de un sistema libre y justo de elección | Bastante |
| | Confianza y credibilidad | Resguardo y administración del padrón electoral y la lista nominal de electores | Bastante |
| | Niveles de profesionalización en la estructura institucional | Sistematización del mecanismo y diseño de la oficina responsable | Medio |
| 5. Retos electorales | Riesgo de regresión | Caso de Chiapas y voto electrónico por internet | Bastante |
| | Sufragio transnacional | Voto de los extranjeros/representación política de ambas poblaciones | Nulo/Poco |

Fuente: Elaboración propia.

En función de la información recabada, es política y mecánicamente imposible que el derecho de los mexicanos en el exterior se elimine de la legislación electoral, no se estima una participación masiva de los migrantes mexicanos para futuras elecciones. Es decir, aunque el modelo mexicano de voto en el extranjero es calificado por la mayoría de los expertos de manera positiva en lo establecido en la ley; la evaluación respecto a la implementación no alcanza dichos niveles de aprobación, debido principalmente a una serie de factores que tienen que ver con el mecanismo de voto, la continuidad de la oficina responsable, el acercamiento a clubes de migrantes, y la voluntad política de los tomadores de decisiones (en especial partidos políticos).

Lo anterior, de ninguna manera significa que exista desconfianza hacia la autoridad electoral en la aplicación del modelo. Por ello, además de un reconocimiento generalizado en la concordancia de los principios rectores de la administración electoral con lo demostrado en las elecciones celebradas, así como el reconocimiento de la total autonomía del INE frente al Ejecutivo, generan la posibilidad de afirmar que en términos de confianza por parte de los expertos, el INE es una institución consolidada en materia de voto extraterritorial. Lo anterior, robustece el hecho de que con las nuevas atribuciones de la autoridad electoral, a través del modelo de federalismo colaborativo, este tema tenga un crecimiento paralelo y profesional en las entidades federativas. Sin embargo, resulta fundamental que se implemente una dirección permanente en la estructura administrativa con altos niveles de especialización en la materia para liderar el proyecto. Asimismo, que la oficina de voto extraterritorial no sea susceptible a ser vulnerable de recortes presupuestales.

Por otro lado, los niveles de gobernanza en términos de comunicación con la sociedad civil organizada, permiten el acompañamiento permanente de los actores interesados, pero con cierta preferencia hacia los representantes de partidos políticos. Lo anterior, es un suelo de oportunidad para generar un flujo de intercomunicación con académicos y clubes de migrantes de manera más efectiva, y no solo como observadores electorales.

Finalmente, la totalidad de los actores entrevistados convergen en afirmar que el mejor mecanismo para el voto extraterritorial es el modelo de voto electrónico por internet, el cual representaría el máximo nivel de virtual participación gracias

al acceso casi universal de la ciudadanía a la red mundial de información. El caso de Chiapas no significa una amenaza para desechar la opción del internet, sino que fortalece las medidas de seguridad posibles para disminuir el riesgo de la administración electoral. Sin embargo, es esencial que se genere un mecanismo que impida la manipulación externa de las cifras electorales y genere la mayor confianza y transparencia en los resultados electorales, lo que provoca la necesidad profusa de una cultura política de aceptación de la derrota por parte de los segundos lugares.

Por otro lado, en términos de sufragio transnacional, aunque existe una opinión respecto al reconocimiento de la ciudadanía a partir de la residencia legal más que de la nacionalidad, no es un tema que se vislumbre en el corto plazo para la realidad política mexicana.

Para finalizar el presente capítulo, es importante resaltar que puede ser un ejemplo de cómo la investigación evaluativa permite realizar, bajo un marco de análisis suficientemente sólido, una valoración de todos los elementos circundantes, con el objetivo de construir propuestas mucho mejor fundadas y con niveles importantes de contundencia, como se analizará en el capítulo sucesivo.

CAPÍTULO VI

INDICADORES COMPARATIVOS DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Introducción

La Matemática ha heredado a la Ciencia Política muchas de sus distintas herramientas para contribuir con la aportación de resultados más exactos y sólidos. La Ciencia Política ha encontrado a un muy buen aliado para robustecer sus explicaciones a partir de la construcción de un puente lógico-metodológico que a veces resulta ser muy evidente, y en otras oportunidades parece un lugar recóndito casi con condiciones arcanas. La complejidad y sofisticación para hacer manejables numéricamente ciertas variables de corte cualitativo, parece ser en muchas ocasiones el amparo para evadir los métodos de índole cuantitativo, pero poco hay de conveniente en ello, pues la construcción de índices por más primigenios que sean, es indispensable para respaldar la fuerza explicativa de algunos argumentos, lo que requiere del despliegue de las necesarias habilidades lógico-matemáticas de cada investigador social.

Como sabemos, los índices y las escalas sirven para medir las diferencias existentes entre las variables relacionadas, así como para ayudar a cuantificar la información de una serie de observables que representan aquellos atributos de interés en un objeto de estudio. De esta manera, el objetivo principal del presente capítulo es construir una escala de índole comparativa en torno a las dimensiones administrativas y legales del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. De esta manera, con el propósito de robustecer el despliegue del análisis de datos analizados en capítulos previos, en el presente capítulo se comparan las distintas dimensiones administrativas y legales que en cada uno de los 32 institutos electorales locales coinciden o divergen para la implementación del mecanismo extraterritorial de voto. Bajo este orden de ideas, hasta el momento se ha analizado lo que dicta la ley, y también la interpretación e implementación al respecto de los OPLE's y el INE; ahora, el paso lógico consecuente es confrontar y comparar el desempeño institucional de cada entidad analizada.

Así, en la primera parte del capítulo -luego de dilucidar algunos cimientos teóricos, como se ha vuelto hábito a lo largo de los capítulos de la presente tesis- se realiza un análisis de índole comparativo, primero en términos de migración estatal para componer un argumento general que dé sustento a la comparación con los diseños institucionales que cada instituto local tiene; y en un segundo momento comparar las particularidades de cada OPLE con el modelo cero, que ostenta el INE. Así, el objetivo de esta primera parte del capítulo es construir un índice ordenador que incluya los preceptos necesarios para acopiar el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

La segunda parte del capítulo requiere un corte mucho más cuantitativo ya que con algunas cifras oficiales, se procura realizar un análisis costo-efectividad en función del presupuesto designado para el voto de los mexicanos en el extranjero, frente a los votos recabados, y con ello, se construye un estimado estadístico en función de los datos de la credencialización para realizar una proyección de la participación de votantes para las elecciones federales de 2018.

Así, las conclusiones del capítulo emanan de datos duros que, sin ser eminentemente numéricos, procuran cumplir con el objetivo explicativo que le dote de sustento al apartado capitular.

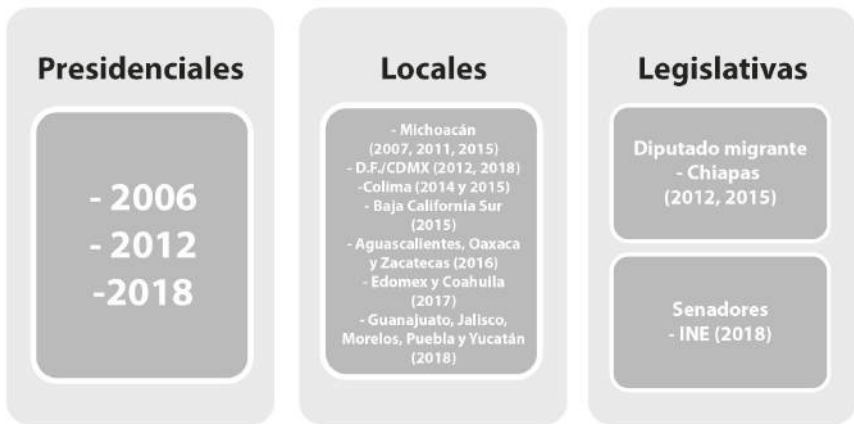
6.1 Dimensiones administrativas y operativas

6.1.1 Preceptos teóricos generales

Como se ha revisado hasta este punto, luego de poco más de diez años de que por primera vez se implementara un mecanismo de voto extraterritorial en México, se han celebrado ya un número considerable de elecciones que contemplan dicho mecanismo de expansión de derechos políticos. De esta manera, al finalizar los comicios de 2018, habrá un número importante de elecciones en México que contemplasen la participación del electorado fuera de las fronteras: tres elecciones presidenciales, una para senadores, 17 para elegir gobernador (16 procesos ordinarios y uno extraordinario), dos para Jefe de Gobierno y dos más para diputado migrante en Chiapas, sumando un total de 25 procesos electorales extraterritoriales desde 2006 al presente. Lo anterior, sin tomar en cuenta la celebración de elecciones concurrentes en algunas entidades federativas (Ver Figura 8).

En otras palabras, hay un número de casos significativos para generar una memoria institucional sólida en términos de aprendizaje respecto a los muchos y tan diversos factores que influyen en el diseño e implementación del mecanismo extraterritorial de voto. Así, hay que aplicar al análisis del voto de los mexicanos en el extranjero el último concepto clave que se analizó en el primer capítulo, como fue el de calidad de las elecciones, el cual tiene que ver *grosso modo*, con reducir considerablemente los niveles de desconfianza respecto a los procesos electorales, a través de la correcta y nítida aplicación de los preceptos administrativos y reglamentarios en la búsqueda de un “*piso parejo*”³⁰⁶ Además, y retomando la idea de Flavia Freidenberg, la calidad es también la búsqueda de parámetros de estabilidad operativa, administrativa y legal.³⁰⁷

Figura 8: Elecciones extraterritoriales en México, 2006-2018



Fuente: Elaboración propia.

Así, como se ha revisado a lo largo del texto, uno de los grandes objetivos de la reforma político-electoral de 2014, es elevar la calidad de las elecciones tanto a nivel federal como a nivel local, lo cual en parte se plantea gracias a la recomposición de responsabilidades en términos administrativos y organizacionales, y con ello recobrar la tutela autorizada en oposición a las malas prácticas

306 El término “piso parejo” refiere principalmente a la eficacia en la equidad en la contienda. Aunque es un término que pudiese parecer inelegante o coloquial, es producto del convencionalismo conceptual que la autoridad electoral ha lanzado como campaña, y la cual ha sido suficientemente exitosa para acuñarlo en el imaginario ciudadano.

307 Flavia Freidenberg, “La calidad de las elecciones en América Latina” 2013, p. 3 en http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/77 [Consultada el 14 de septiembre de 2017]

que han surgido a lo largo de la historia electoral mexicana; pues como afirma Irma Méndez de Hoyos, “aunque no hay manera de erradicarlas, [sí] hay manera de controlarlas, sancionarlas y castigarlas... ya que si bien no necesariamente alteran el resultado electoral y la voluntad del electorado, sí tienen un impacto de carácter democrático en las elecciones.”³⁰⁸ De esta manera, la académica de FLACSO México propone para el análisis de la calidad de las elecciones en los OPLE’s, tres indicadores que reflejan la gran heterogeneidad de los institutos locales: el grado de partidismo, el índice de independencia y su grado de profesionalismo. Dichos indicadores, que además están respaldados por el PNUD, servirán como precondition para evaluar específicamente a los OPLE’s en el tema de voto extraterritorial.

En primer lugar, para investigadores como Méndez de Hoyos, Pérez Duarte o el propio Guillermo O’Donnell, las elecciones competitivas y con incertidumbre en los resultados son una característica inherente a la democracia, las cuales deben contemplar una serie de atributos necesarios: ser libres, justas, equitativas y transparentes. En ese respecto, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, en términos legales, ha conseguido una homologación en los criterios de la expansión de derechos, contemplando así las particularidades o atributos que se enuncian a continuación (Ver Figura 9).

Figura 9: Atributos del voto extraterritorial en México.



Fuente: Elaboración propia

308 Irma Méndez de Hoyos, “Calidad de las elecciones y reforma electoral 2014 en México: algunas implicaciones” en Manuel Rafael Huerta et al (coords.), Análisis de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, pp. 194-196.

Sin embargo, existen algunos preceptos teóricos importantes a los que hay que acudir para robustecer el análisis empírico. El primero, -especialmente en el tema del voto extraterritorial- el menos propenso a ser una variable de control, es la función ideal de los ciudadanos, la cual, en un escenario deseable, es aquella capaz de evaluar al partido gobernante, así como a las propuestas presentadas por los partidos de oposición, a través del interés inherente a participar en las elecciones.³⁰⁹ Y es que aunque para Pippa Norris, la ingeniería electoral es el engrane que dota de funcionamiento al sistema electoral en su conjunto, la participación ciudadana se encuentra circunscrita a una serie de factores que trascienden el accionar de la autoridad electoral.³¹⁰

Empero, la académica de Harvard construyó una propuesta de concepto de integridad electoral, el cual se refiere a la armonización de un sistema electoral respecto a convenciones internacionales o estándares universales respecto al tema de las elecciones, en contraposición a las malas prácticas electorales las cuales afectan el ciclo electoral cuando atentan con alguna de sus fases: sea el proceso preelectoral, el periodo de campañas, el día de las elecciones o los periodos posteriores a la contienda. Uno de los escenarios posibles que prevé la propuesta de Norris, es el relativo a la institucionalización de los procedimientos, al cual llama “internalización de las normas por parte de las culturas locales”³¹¹, lo cual implica inherentemente un proceso de internalización de las normas de participación por parte de la ciudadanía, y tiende a potencializarse con la normalización de los procesos. Para decirlo de otro modo, mientras una elección se implemente con mayor frecuencia, regularidad y normalidad, los procesos dejan de ser una muestra piloto para con ello consolidarse en el sistema electoral.

Bajo ese mismo orden de ideas, Irma Méndez relaciona a la integridad electoral con la gobernanza electoral caracterizándola como condición necesaria (no suficiente) de elecciones libres, equitativas y significativas.³¹²

309 Pippa Norris, *Electoral Engineering*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2004, p.69.

310 *Ibidem*. p. 229.

311 Pippa Norris, *Why electoral integrity matters*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2014, pp. 21-27.

312 Irma Méndez de Hoyos, “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales” en Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza (Coord.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, Flasco México, México, 2013, p. 29.

De esta manera, lo que sí es posible analizar -además de la participación electoral que obedece no solo a factores internos de los institutos, sino a una multiplicidad abigarrada de elementos- son las coincidencias y divergencias existentes entre los órganos de la administración electoral en este tema en común.³¹³ Lo anterior, es reforzado con la evidencia empírica del trabajo de Hartlyn, en el cual comprueba que los organismos electorales profesionales inciden positivamente en los procesos electorales, más aún si son independientes al gobierno, y dicha independencia se asocia directamente con el fortalecimiento de las reglas electorales.³¹⁴

6.1.2 Calidad e integridad electoral en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero

En primer lugar, es importante retomar la evaluación que hizo Irma Méndez respecto a la clasificación de los órganos electorales locales a partir de las tres variables mencionadas en líneas anteriores; pues luego de un brillante análisis, respecto a la variable “grado de partidismo”, los logra clasificar a partir de la propuesta de cuatro criterios: dominados por un solo partido; mixto partidizado, independiente partidizado, e independiente de los partidos políticos. Por otro lado, “la independencia” (basada principalmente al proceso de designación de los consejeros) y “el grado de profesionalismo”, a partir de la existencia del servicio civil de carrera, llamado en México *servicio profesional electoral*.³¹⁵ Entonces, a partir de la impecable exposición y análisis de los datos, para Irma Méndez el promedio que obtienen los institutos locales bajo la metodología propuesta acerca de las tres variables es el siguiente (Ver Tabla 33):

313 En su carácter abstracto, los órganos de la administración electoral se simbolizan OAE, sin embargo por la reforma política en México, se les conoce como OPLE's, órganos públicos locales electorales.

314 Jonathan Hartlyn et al, “Electoral governance matters: explaining the quality of elections in Latin America” en *Comparative Political Studies*, Volumen 41, enero de 2008, Estados Unidos, pp. 75-76. En <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414007301701> [Consultado el 20 de octubre de 2017].

315 Irma Méndez de Hoyos, Op cit, 2013, pp.43-53.

Tabla 33: Calidad de los órganos administrativos electorales en México

| Entidad | Promedio | Entidad | Promedio |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-----------------------------|----------|
| α Coahuila | 2.33 | ρ Aguascalientes | 1.33 |
| α DF | 2.33 | ρ Chiapas | 1.33 |
| α Durango | 2.33 | ρ Hidalgo | 1.33 |
| α Nuevo León | 2.33 | ρ Morelos | 1.33 |
| β Chihuahua | 2 | ρ Nayarit | 1.33 |
| β Edomex | 2 | ρ Zacatecas | 1.33 |
| β Guanajuato | 2 | φ B. California Sur | 1 |
| β Puebla | 2 | φ Baja California | 1 |
| β Sonora | 2 | φ Campeche | 1 |
| β Veracruz | 2 | φ Colima | 1 |
| β Yucatán | 2 | φ Michoacán | 1 |
| δ Guerrero | 1.67 | φ Oaxaca | 1 |
| δ Jalisco | 1.67 | φ Quintana Roo | 1 |
| δ Querétaro | 1.67 | φ Tamaulipas | 1 |
| δ San Luis Potosí | 1.67 | φ Tlaxcala | 1 |
| δ Sinaloa | 1.67 | | |
| δ Tabasco | 1.67 | | |
| Simbología (enunciativa): α : Alta calidad β : Calidad media alta δ : Calidad media ρ : Calidad media baja φ : Baja calidad | | | |

Fuente: Irma Méndez de Hoyos, 2013, pp.54-55 [la simbología propuesta es propia].³¹⁶

Ahora bien, lo anterior sirve como punto de partida para analizar lo conducente a la implementación institucional del voto extraterritorial, ya que dicho índice de calidad de los órganos administrativos puede asociarse a lo relativo a las dimensiones que se han explicado respecto al voto de los mexicanos en

316 Es importante mencionar que el mejor promedio construido puede ser el de 2.33 (suponiendo un escenario ideal de 1 en grado de partidismo, y 3 tanto en independencia como en profesionalismo), ya que si este aumenta, quiere decir que el grado de partidismo es alto o medio. Dicho lo anterior, ninguno de los cuatro órganos evaluados presenta ese escenario ideal en el que hay altos niveles de profesionalismo e independencia, y bajos niveles de partidismo. Para mayor información, analizar el valioso texto de Méndez de Hoyos.

el extranjero, desarrolladas a lo largo de la investigación. De esta manera, las dimensiones administrativas y legales propuestas a comparar son las siguientes (Ver Figura 10).

Figura 10: Dimensiones para evaluar el voto de los mexicanos en el extranjero

Dimensión normativo-legal

- Reconocimiento en la Constitución local del derecho de sus ciudadanos a votar desde el extranjero [Cons].
- Reconocimiento en ley electoral estatal [LEE].
- Aprobación e implementación del mecanismo [A&I].

Dimensión administrativa

- Existencia de lineamientos específicos [LIN].
- Presupuesto propio [PRES].
- Estrategia integral de comunicación (sentido de pertenencia regional) [COM].
- Existencia de Unidad Técnica de voto extraterritorial [UTV].
- Existencia de Comisión integrada por consejeros y partidos políticos [COMI].
- Profesionalización del titular responsable de proyecto [PROF].

Dimensión partidista

- Nivel de partidización [IN.PR] (Méndes de Hoyos).

Fuente: Elaboración propia (en corchetes la presentación mnemotécnica de cada variable).

Todas las anteriores variables propuestas, se comparan con dos elementos objetivos: por un lado la tasa de migración estatal (de manera indirecta, con el objetivo de visualizar, las entidades con diferentes niveles de atención del mecanismo electoral), y por otro el índice de calidad electoral expuesto en líneas anteriores.

Así, el esquema propuesto de evaluación puede explicarse a través de una gráfica radial de prueba en la que, siendo el INE el ejemplo que cumple de manera satisfactoria en la mayor parte de los rubros de las dimensiones propuestas anteriormente, se analiza cómo se comportan los demás institutos electorales en el tema en cuestión (Ver Gráfica 8).³¹⁷

317 El libro de códigos se encuentra en el Anexo de la presente tesis.

Gráfica 8: Gráfico de prueba respecto de las dimensiones administrativa y legal-normativa.



Fuente: Elaboración propia.

Aclarada la metodología, también resulta relevante analizar la tendencia migratoria de cada una de las entidades de la República Mexicana en el último registro que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que si bien es cierto que resulta imposible, no solo rastrear la totalidad de emigrantes mexicanos en el extranjero, sino además hablar de migración total; aunado a que las bases de datos contemplan a todo individuo que haya emigrado del país (por lo que no hay datos precisos de la condición de ciudadanía de los migrantes, ya sea por no cubrir los requisitos, o bien por no contar con la credencial de elector), siguen siendo datos fundamentales que pueden determinar la densidad migratoria estatal, frente a la implementación institucional de voto extraterritorial, y determinar los niveles de atención de cada estado en el tema específico. Entonces, el indicador de migración 2016 de las entidades federativas es el siguiente (Ver Tabla 34):

Tabla 34: Comparación entre emigrantes y LNE 2016.

| ENTIDAD FEDERATIVA | EMIGRANTES 2016 | LISTA NOMINAL DE ELECTORES | PORCENTAJE % |
|---------------------|--------------------|-------------------------------|-----------------|
| Guerrero | 69,719 | 2,461,129 | 2.83% |
| Zacatecas | 30,518 | 1,169,307 | 2.61% |
| Michoacán | 86,119 | 3,355,732 | 2.57% |
| Oaxaca | 57,853 | 2,796,509 | 2.07% |
| Durango | 23,256 | 1,257,861 | 1.85% |
| Hidalgo | 39,439 | 2,209,013 | 1.79% |
| Nayarit | 14,775 | 829,554 | 1.78% |
| San Luis Potosí | 34,061 | 1,931,320 | 1.76% |
| Querétaro | 24,733 | 1,536,311 | 1.61% |
| Aguascalientes | 14,754 | 920,763 | 1.60% |
| Guanajuato | 66,682 | 4,279,932 | 1.56% |
| Puebla | 66,773 | 4,374,295 | 1.53% |
| Jalisco | 79,001 | 5,809,326 | 1.36% |
| Morelos | 19,163 | 1,414,623 | 1.35% |
| Tlaxcala | 11,847 | 900,404 | 1.32% |
| Chihuahua | 34,316 | 2,683,498 | 1.28% |
| Colima | 6,278 | 521,733 | 1.20% |
| Veracruz | 59,772 | 5,667,582 | 1.05% |
| Tamaulipas | 25,784 | 2,574,737 | 1.00% |
| Distrito Federal | 68,782 | 7,505,243 | 0.92% |
| Sonora | 17,459 | 2,061,426 | 0.85% |
| Coahuila | 14,940 | 2,105,334 | 0.71% |
| Sinaloa | 14,609 | 2,092,985 | 0.70% |
| Baja California | 17,363 | 2,662,184 | 0.65% |
| Chiapas | 20,555 | 3,425,651 | 0.60% |
| México | 67,595 | 11,542,305 | 0.59% |
| Nuevo León | 20,318 | 3,804,985 | 0.53% |
| Yucatán | 6,038 | 1,504,631 | 0.40% |
| Baja California Sur | 1,679 | 504,282 | 0.33% |
| Tabasco | 5,279 | 1,662,811 | 0.32% |
| Campeche | 1,830 | 626,794 | 0.29% |
| Quintana Roo | 2,583 | 1,167,331 | 0.22% |

Fuente: Elaboración propia con datos INE y SRE.

Ahora bien, es trascendental volver a aclarar que aunque comparar la migración estatal frente a la lista nominal, no es un dato tan riguroso, sí permite distinguir algunos elementos que permiten dimensionar la importancia que puede tener el voto extraterritorial por entidad federativa, y la necesidad de una implementación más concienzuda y con mejores niveles institucionales. Lo anterior para nada quiere decir que a menor nivel migratorio, mayor flexibilidad en la aplicación del mecanismo, o que existan menores niveles de importancia institucional; sino que a mayor potencial demanda, mayor rango de posibilidad de despliegue institucional. Dicho lo anterior, el análisis comparativo se despliega en los siguientes subapartados. Antes de ello, únicamente es importante hacer una aclaración de aquellas entidades que no tienen contemplada ninguna dimensión de voto extraterritorial planteadas de manera administrativa o legal las cuales son las siguientes (Ver Tabla 35).

Tabla 35: Entidades que no presentan avances en el tema de voto extraterritorial para 2018.

| Entidad Federativa | Dimensión normativo-legal | | | Dimensión Administrativa | | | | | | Dimensión Partidista |
|--------------------|---------------------------|-----|-----|--------------------------|------|-----|-----|------|------|----------------------|
| | CONS | LEE | A&I | LIN | PRES | COM | UTV | COMI | PROF | |
| Baja California | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Campeche | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Chihuahua | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Durango | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Guerrero | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Hidalgo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Nayarit | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Nuevo León | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Querétaro | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Quintana Roo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |

| Entidad Federativa | Dimensión normativo-legal | | | Dimensión Administrativa | | | | | | Dimensión Partidista |
|--------------------|---------------------------|-----|-----|--------------------------|------|-----|-----|------|------|----------------------|
| | CONS | LEE | A&I | LIN | PRES | COM | UTV | COMI | PROF | |
| San Luis Potosí | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Sinaloa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Sonora | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Tabasco | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Tamaulipas | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Tlaxcala | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Veracruz | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y Méndez de Hoyos (2013) para la dimensión partidista.

6.1.2.1 Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial en México

Como se explicó anteriormente, la dimensión normativo-legal del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, tiene que ver principalmente con tres elementos constitutivos: el reconocimiento a nivel constitucional del derecho a votar desde el extranjero; el reconocimiento en la ley electoral estatal; y la aprobación e implementación del mecanismo extraterritorial de votación en las elecciones locales. De esta manera, la dimensión normativo-legal, en las entidades que han celebrado o están próximas a celebrar elecciones locales contemplando la participación de sus ciudadanos residentes en el extranjero son las siguientes (Ver Tabla 36):

Tabla 36: Dimensión normativo-legal del voto de los mexicanos en el extranjero.

| ENTIDAD | CONS | LEE | A&E | PROMEDIO |
|-------------------|------|-----|-----|----------|
| INE | 3 | 3 | 3 | 3.00 |
| Aguascalientes | 2 | 2 | 2 | 2.00 |
| B. California Sur | 1 | 2 | 2 | 1.67 |
| Chiapas | 2 | 3 | 3 | 2.67 |
| Coahuila | 1 | 3 | 2 | 2.00 |
| Colima | 2 | 1 | 3 | 2.00 |
| DF/CDMX | 3/3 | 2/2 | 3/3 | 2.66 |
| Edomex | 1 | 1 | 2 | 1.33 |
| Guanajuato | 3 | 3 | 1 | 2.33 |
| Jalisco | 3 | 2 | 1 | 2.00 |
| Michoacán | 2 | 3 | 3 | 2.67 |
| Morelos | 3 | 2 | 1 | 2.00 |
| Oaxaca | 1 | 2 | 2 | 1.67 |
| Puebla | 3 | 3 | 1 | 2.33 |
| Yucatán | 2 | 1 | 1 | 1.33 |
| Zacatecas | 3 | 3 | 2 | 2.67 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales

De esta manera, en términos constitucionales, seis entidades federativas reconocen de manera clara y con una explicación de la elección extraterritorial en la que los ciudadanos fuera del país pueden participar, al igual que sucede con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el D.F./CDMX, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Zacatecas, cumplen constitucionalmente a nivel local en un concepto similar al nacional. Por otro lado, son cinco entidades federativas que a pesar de contemplarlo en la constitución local, solo lo mencionan de manera enunciativa, evocando lo establecido en la LEGIPE. Finalmente, son cuatro entidades federativas que aún no elevan a rango constitucional estatal el reconocimiento del voto de los ciudadanos en el extranjero para participar en elecciones locales, por lo que el ejecutivo estatal en todos los casos mencionados, promulgó decretos para la celebración de las primeras elecciones que contemplan la participación de sus ciudadanos extraterritoriales.

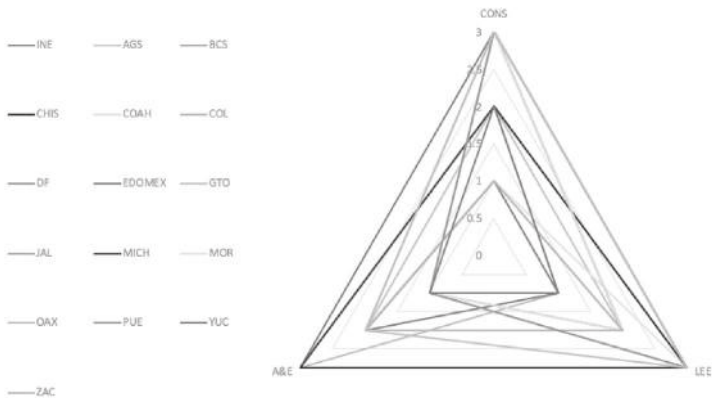
Respecto a la normatividad electoral estatal, seis estados contienen en su código electoral local, un libro específico y exclusivo para distinguir el voto de los ciudadanos en el extranjero: Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Puebla y Zacatecas. Es decir, entidades que, o bien fueron pioneras en la expansión del derecho al voto (Chiapas, Michoacán y cierto sentido Zacatecas por su experiencia pionera *sui generis*), o bien entidades que implementaron el mecanismo en 2017 o 2018. En ningún caso, entidades que lo implementaron cerca de la reforma electoral de 2014, sino a partir de lo reportado en los dos primeros años de implementación por parte de las experiencias que luego de la reforma ejecutaron el mecanismo. No es de ninguna manera casual que la mayoría de los casos en los que se menciona de manera clara el despliegue del mecanismo de voto extraterritorial, a pesar de no ser un libro propiamente en los códigos respectivos, son entidades que, con excepción de Jalisco, Morelos y D.F. / CDMX, implementaron por primera vez el voto extraterritorial en los primeros procesos electorales luego de la gran reforma. Las entidades que únicamente mencionan de manera enunciativa el derecho a votar desde el exterior en sus códigos electorales, son Colima, Estado de México y Yucatán, que aunque celebraron elecciones en 2014/2015, 2017 y 2018 respectivamente, apelan en el código directamente a lo establecido en la LEGIPE, demostrando de manera muy evidente la disposición de alineamiento a lo que establece el INE en ese respecto.

Finalmente, el tercer elemento de la dimensión normativo-legal, es el correspondiente a la aplicación e implementación del mecanismo de voto extraterritorial. Dicho indicador tiene que ver directamente con la experiencia institucional, por lo que aquellas entidades como Chiapas, Michoacán, D.F./CDMX, Colima y Michoacán, obtienen la calificación más alta, destacando por supuesto el caso de Colima, en que en menos de un año se organizaron dos elecciones, una con voto electrónico por internet y la otra bajo los lineamientos del INE, a través de voto postal, en 2014 y 2015 respectivamente. Los estados que lo aprobaron pero no lo implementan sino hasta el 2018, son Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán.

De esta manera, en términos de integridad electoral, la dimensión normativo-legal del voto de los ciudadanos en el extranjero evalúa de mejor manera a aquellas entidades que han tenido en más de una oportunidad la celebración de elecciones con ciudadanos residentes fuera del país. Así, las mejor evaluadas

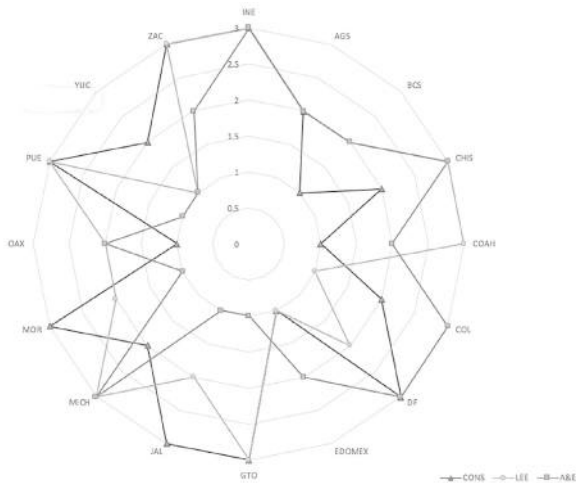
en estos términos son Chiapas, Michoacán y Zacatecas (con 2.67) seguida por el D.F./CDMX (2.33). Resulta muy importante recalcar que con esa misma calificación, la ostenta Guanajuato y Puebla, que celebran elecciones en 2018. En términos de la dimensión normativo-legal, Estado de México y Yucatán son los que se encuentran peor evaluados, con un promedio de 1.67 (Ver Gráficas 9 y 10).

Gráfica 9: Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por componente.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 10: Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia.

6.1.2.2 Dimensión administrativa del voto extraterritorial en México

Por otro lado, la dimensión administrativa está constituida por seis indicadores, los cuales están integrados por: la existencia de lineamientos específicos; la autonomía en el ejercicio de un presupuesto; la estrategia de comunicación y difusión del programa, así como la estrategia del proceso electoral respecto al voto extraterritorial; si existe una Unidad Técnica de Voto de los ciudadanos en el extranjero en la estructura institucional del OPLE; la presencia de una Comisión del Voto en el Consejo General del OPLE; y finalmente el grado de profesionalismo del titular encargado del proyecto de voto extraterritorial. Así, la dimensión administrativa del voto de los mexicanos en el extranjero de las entidades federativas frente al INE, son las siguientes (Ver Tabla 36).

Tabla 36: Dimensión administrativa del voto de los mexicanos en el extranjero.

| | LIN | PRES | COM | UTV | COMI | PROF | PROME- DIO |
|-------------------|-----|------|-----|-----|------|------|---------------|
| INE | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 2.50 |
| Aguascalientes | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1.67 |
| B. California Sur | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1.67 |
| Chiapas | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2.33 |
| Coahuila | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1.33 |
| Colima | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1.33 |
| D.F./CDMX | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2.66 |
| Edomex | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1.33 |
| Guanajuato | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2.67 |
| Jalisco | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1.67 |
| Michoacán | 3 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2.17 |
| Morelos | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1.67 |
| Oaxaca | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.50 |
| Puebla | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1.83 |
| Yucatán | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1.50 |
| Zacatecas | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2.33 |

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

De esta forma, el primer indicador es el respectivo a la existencia de lineamientos específicos de voto extraterritorial en cada uno de los OPLE's, de los cuales solamente cuentan con ellos los organismos electorales que antes de la reforma electoral de 2014 habían implementado alguna estrategia de voto extraterritorial. Sin embargo, son seis los OPLE's que no cuentan con algún lineamiento adicional al que el INE mandata, entre los cuales se encuentran Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Estado de México, Jalisco y Yucatán; mientras que los cinco organismos restantes, cuentan con algún mecanismo de acción adicional al que el INE propone.

Por otro lado, respecto al presupuesto que tiene cada proyecto de voto extraterritorial en los OPLE's, aunque se contempla como escenario ideal la existencia de un ejercicio presupuestal autónomo, ningún OPLE ni el INE, cuentan con esa figura en sus oficinas encargadas de voto extraterritorial. Ahora bien, la variable de control entonces es aquella que tiene que ver con la existencia de modificaciones al presupuesto por parte del Consejo General del OPLE, para redestinarlo a alguna otra actividad. De esta manera, ocho OPLE's respetaron el ejercicio presupuestal de la oficina encargada del proyecto de voto extraterritorial, mientras que siete de ellas sufrieron reconfiguración en el presupuesto destinado.

La tercera variable es la relativa a la estrategia de comunicación y difusión de la estrategia de comunicación política. La calificación tiene que ver principalmente con la difusión en uno o más de uno medio de difusión, siendo la mejor calificación la existencia de un vínculo con asociaciones de migrantes y despliegue de personal en el extranjero, como es la estrategia implementada por el INE y el apoyo que recibe por parte de la SRE vía el Instituto de Mexicanos Residentes en el Exterior (IMR) y de los funcionarios del SEM en embajadas y consulados. A las entidades pioneras en la implementación del voto extraterritorial, Chiapas, D.F., Michoacán y Zacatecas, se suma como entidad pionera el caso de Guanajuato, la cual es un verdadero ejemplo en el despliegue de la información y promoción del voto, así como de los pormenores que tienen que ver con registro, credencialización y estrategia de conteo. Además, el OPLE de Guanajuato no solo ha realizado spots, y vínculo con asociaciones de migrantes, sino que ha realizado una estrategia de spots que han sido realizados por y para migrantes. Por otro lado, Aguascalientes, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Yucatán, han implementado, además de una serie de spots promocionales, una estrategia de difusión en redes sociales.

Un elemento de suma importancia es la existencia de una oficina permanente para la difusión y atención del voto extraterritorial, la cual en el ámbito electoral se denomina Unidad Técnica. Además, y como preámbulo relevante, en más de diez años de implementar dicha estrategia, el INE no ha conseguido establecer una oficina permanente de voto extraterritorial, y mucho menos des-concentrada como una Unidad Técnica. La única entidad que ha implementado la figura de Unidad Técnica es Guanajuato; mientras que ocho entidades han abierto -bajo diferentes denominaciones- alguna oficina temporal que se encar-gue del proyecto de voto extraterritorial. Solo seis entidades han prescindido de oficina particular, delegando la responsabilidad del voto extraterritorial a alguna oficina que formaba parte de la estructura del OPLE, como por ejemplo -como se mostró en el capítulo IV- el caso de Michoacán, donde el responsable del proyecto es el Director de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

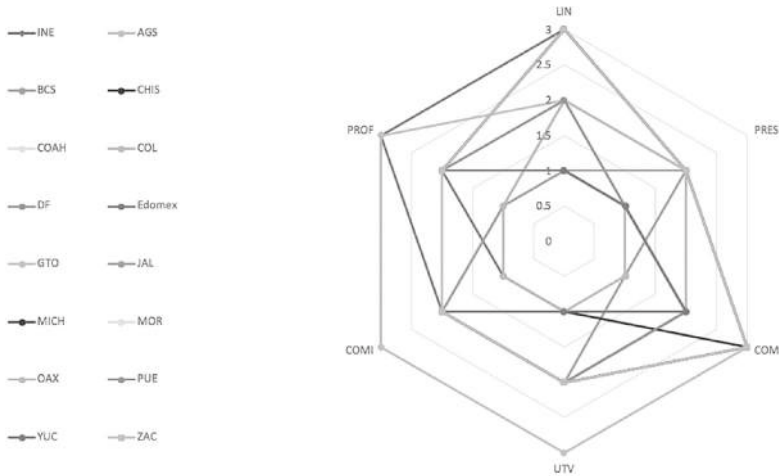
De manera similar a la Unidad Técnica está la instauración de una Comisión de Voto Extraterritorial. En el INE, la comisión tiene un carácter de temporal, a diferencia de las comisiones permanentes que se establecen en la normatividad electoral nacional. En ese respecto, Guanajuato vuelve a ser un ejemplo paradig-mático en el tema de voto extraterritorial, pues es la primera entidad federativa -y la única hasta el momento- que tiene una Comisión Permanente de Voto Extraterritorial. Por otro lado y al mismo nivel del INE, solo el OPLE del Esta-do de México y de Oaxaca, no implementaron una comisión en términos de lo establecido en los lineamientos electorales, dado que en ambos casos -y bajo el principio de máxima publicidad- las comisiones fueron integradas por todo el Consejo General, incluyendo al Consejero Presidente del OPLE.

Finalmente, respecto al titular de la Unidad Técnica o Jefe de Proyecto, es bastante relevante recalcar que en todos los casos lo ha dirigido personal que posee al menos nivel de licenciatura. Ahora bien, además del INE que tiene una titular con alto nivel de estudios y experiencia en el tema, destaca de nuevo el estado de Guanajuato, cuyo titular cuenta con doctorado especialista en el tema de voto extraterritorial.

Entonces, el índice de integridad electoral, aplicado a la dimensión admi-nistrativa, coloca al estado de Guanajuato por encima del INE, quien se ubica en el segundo lugar del índice, esto debido principalmente por las cuestiones

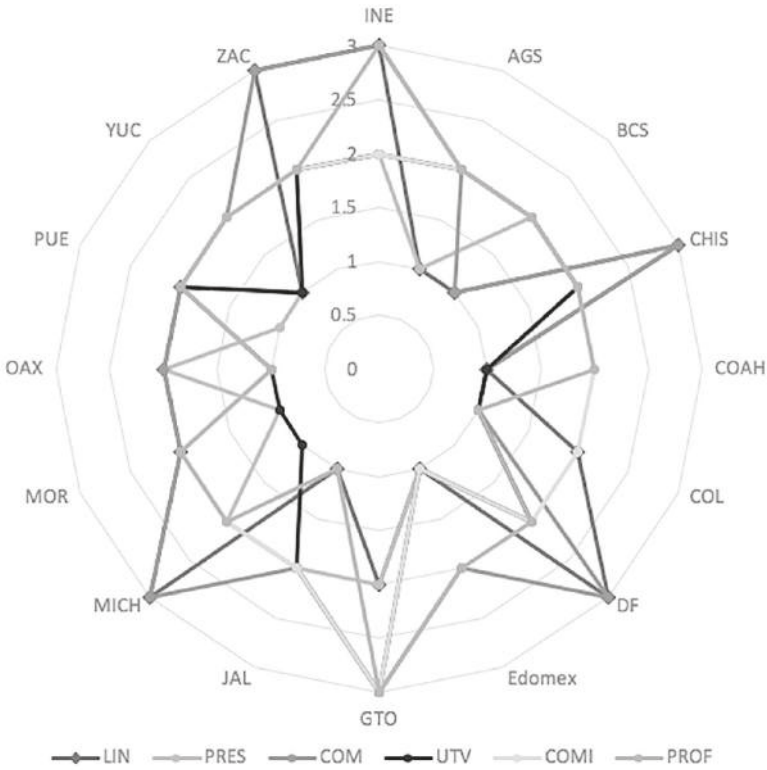
de la Comisión de Voto Extraterritorial, así como la existencia de una Unidad Técnica definida en la estructura institucional. De ahí, siguen las cuatro entidades pioneras en implementar el voto extraterritorial (Chiapas, D.F./CDMX, Zacatecas, seguidas de Michoacán); siendo las peor calificadas Estado de México, Coahuila y Colima. Todas las entidades que celebran elecciones en 2018 se encuentran por encima de la peor calificación, lo que demuestra al menos en términos ilustrativos, que la memoria institucional rectora del INE, ha contribuido en retroalimentar a los OPLE's que se encuentran a punto de celebrar elecciones con voto extraterritorial. Entonces, la distribución gráfica se puede observar de la siguiente forma (Ver Gráficas 11 y 12).

Gráfica 11: Dimensión administrativa del voto extraterritorial por componente



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 12: Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia.

6.1.2.3 Índice de calidad electoral del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Entonces, luego de explicar de manera detallada cada una de las dimensiones propuestas, lo consiguiente es construir el índice de calidad electoral del voto de los mexicanos en el extranjero, para cada una de los OPLE's que han implementado el mecanismo de voto extraterritorial, o están próximos a hacerlo en la elección nacional de 2018.

La primera parte del índice se denomina D_i , la cual está conformada por el promedio que se genera a partir de la sumatoria de la dimensión normativo-le-

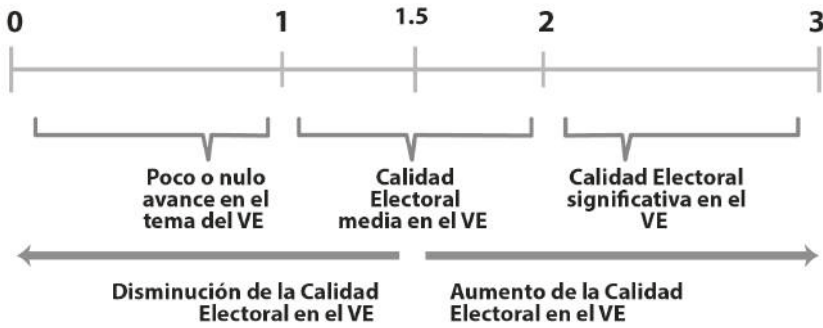
gal (DNL), la dimensión administrativa (DA) y la dimensión de independencia partidista (DIP). Esta última, resulta indispensable para equilibrar el análisis de la calidad electoral, debido a que en muchos de los casos, la principal crítica es que la influencia partidista afecta directamente el desempeño de la institución, en este caso específico, la del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. De esta manera, el primer paso para la aplicación de la fórmula es la obtención del promedio de la variable D_i , para cada una de las entidades federativas.

Lo anterior permite conocer de manera individual el IVEM de cada organismo electoral local, y puede promediarse entre el número total de casos (como máximo 32), aunque en este momento solo es entre el número de entidades que han implementado o están por implementar dicha figura electoral. Así, el denominador para la elección de 2018 solo contempla 15 entidades federativas. De esta manera, la fórmula propuesta es la siguiente:

$$IVEM = \sum_i^n \frac{D_i}{15}$$

En el índice de calidad electoral propuesto por Méndez de Hoyos, al contemplar una variable que en su estado óptimo se comporta de manera inversamente proporcional a las otras (el caso de nivel de partidización), el índice tiene la posibilidad de homologar calificaciones diferenciadas, además que el máximo promedio posible (tres) no explica la mayor calidad electora. De esta manera, el índice propuesto atiende a respetar las calificaciones asentadas por la investigadora de FLACSO México, pero invirtiendo su orden. Por tanto, la propuesta no es analizarla a partir del nivel de partidización, sino del nivel de independencia política respecto a los partidos políticos. Lo anterior posee la capacidad explicativa que evalúa a todos aquellos OPLE's que reconocen el derecho a votar en el exterior, y que tienden a implementarlo. De esta forma, el continuum del índice recorre de 0 a 3, donde cero es la nula participación e interés por el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos en el extranjero, y 3 la máxima calidad electoral que puede aspirar un instituto electoral en el tema de voto extraterritorial (Ver Figura 11).

Figura 11: Continuum del índice de calidad electoral del Voto Extraterritorial en México



Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, vale la pena distinguir que en términos calidad electoral en la implementación del voto extraterritorial en México, no hay ningún instituto local que obtenga una calificación como la del INE. Además, la mayor parte de los OPLE's que ha implementado el voto de los ciudadanos en el extranjero, obtuvieron una calificación superior a 2, mientras que en la totalidad de los casos se supera el valor medio contemplado. Además, al aplicar la fórmula propuesta, el promedio nacional es de 2.19, el cual sirve para observar aquellas entidades que han superado dicho cociente o bien que se encuentran por debajo del mismo (Ver Tabla 37).

Tabla 37: Construcción del Índice de calidad electoral del voto extraterritorial en México.

| INSTITUTO | DNL | DA | DIP | IVEM |
|---------------------|------|------|-----|------|
| INE | 3 | 2.5 | 3 | 2.83 |
| CDMX | 2.67 | 2.67 | 3 | 2.78 |
| Chiapas | 2.67 | 2.33 | 3 | 2.67 |
| Guanajuato | 2.33 | 2.67 | 3 | 2.67 |
| Zacatecas | 2.67 | 2.33 | 3 | 2.67 |
| Michoacán | 2.67 | 2.17 | 3 | 2.61 |
| Puebla | 2.33 | 1.83 | 3 | 2.39 |
| IVEM NACIONAL: 2.26 | | | | |

| INSTITUTO | DNL | DA | DIP | IVEM |
|-------------------|------|------|-----|------|
| Aguascalientes | 2 | 1.67 | 3 | 2.22 |
| Morelos | 2 | 1.67 | 3 | 2.22 |
| B. California Sur | 1.67 | 1.67 | 3 | 2.11 |
| Colima | 2 | 1.33 | 3 | 2.11 |
| Oaxaca | 1.67 | 1.5 | 3 | 2.06 |
| Jalisco | 2 | 1.67 | 2 | 1.89 |
| Coahuila | 2 | 1.33 | 2 | 1.78 |
| Yucatán | 1.33 | 1.5 | 2 | 1.61 |
| Edomex | 1.33 | 1.33 | 2 | 1.55 |

Fuente: Elaboración propia.

Bajo este esquema de medición, es notable destacar que el 100% de los institutos que han implementado o que contemplan el mecanismo de voto extraterritorial, superan la primera mitad de la recta de evaluación, es decir, la condición de suficiencia relativa a la implementación. Además, solo cuatro OPLE's se encuentran por debajo del segundo numeral de la recta (de los cuales Coahuila y Estado de México celebraron elecciones en 2017, y Jalisco y Yucatán harán lo respectivo en el 2018). Destaca además, que aunque no hay algún caso que alcance o rebase la calificación del INE, son los OPLE's de Chiapas, Guanajuato y Zacatecas los mejor evaluados por el índice propuesto, dos de los cuales son entidades pioneras en la implementación del reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos en el extranjero. Es imposible dejar de subrayar que Guanajuato, Puebla, Aguascalientes y Morelos (respectivamente) son de los OPLE's mejor evaluados, al mismo nivel que las entidades pioneras, lo que sin duda es posible explicarlo a partir de que son institutos que han sido retroalimentados por aquellos que celebraron elecciones locales después de la reforma electoral, pero antes del 2018.

Por otro lado, luego de conocer la posición de cada uno de los OPLE's y el INE en la recta del IVEM, resulta necesario compararlo con el índice de calidad electoral de Méndez de Hoyos, para analizar si existe dependencia directa de la calidad del diseño extraterritorial de voto, frente a la calidad electoral de los institutos (Ver Tabla 38).

Tabla 38: IVEM frente al índice de Calidad Electoral

| Instituto | Calidad Electoral | IVEM |
|-----------|-------------------|------|
| INE | 2.33 | 2.83 |
| AGS | 1.33 | 2.22 |
| BCS | 1 | 2.11 |
| CHIS | 1.33 | 2.67 |
| COAH | 2.33 | 1.78 |
| COL | 1 | 2.11 |
| CDMX | 2.33 | 2.78 |
| EMEX | 2 | 1.55 |
| GUA | 2 | 2.67 |
| JAL | 1.67 | 1.89 |
| MICH | 1 | 2.61 |
| MOR | 1.33 | 2.22 |
| OAZ | 1 | 2.06 |
| PUE | 2 | 2.39 |
| YUC | 2 | 1.61 |
| ZAC | 1.33 | 2.67 |

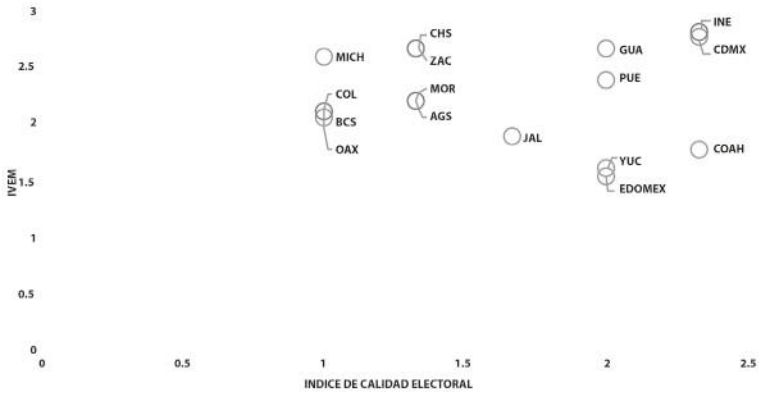
Fuente: Elaboración propia.

Es importante no dejar de soslayo que aunque el índice construido por Méndez de Hoyos posee una alta capacidad explicativa, existe la posibilidad de que haya casos en los que el nivel óptimo no es en ningún caso 3 (por la relación inversa de la variable “nivel de partidismo”), sino 2.33. Sin embargo, para llegar a ese rango puede construirse al menos desde seis posibilidades que, sumando siete, al dividirse entre tres den esa cantidad.¹³ A pesar de lo anterior, y respetando la totalidad del índice de Calidad Electoral de la académica de FLACSO México, resulta relevante compararlo con el IVEM propuesto en el presente texto, con el objetivo de ubicar gráficamente ambos índices en sus respectivos ejes (Ver Gráfica 13).

¹³ Las posibilidades son las siguientes:

| IND | PART | PROF |
|-----|------|------|
| 3 | 3 | 1 |
| 3 | 1 | 3 |
| 1 | 3 | 3 |
| 3 | 2 | 2 |
| 2 | 3 | 2 |
| 2 | 2 | 3 |

Gráfica 13: IVEM en función del Índice de Calidad Electoral.



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, destaca que el punto más cercano al INE es un instituto cuya aplicación del modelo de voto extraterritorial es para el proceso electoral 2017-2018: Guanajuato. Además, al no existir una correlación fuerte entre ambas variables, y difícilmente con ello afirmar que haya dependencia del IVEM respecto a la calidad electoral de los institutos, no es de sorprender que hay institutos con baja calificación en términos de calidad electoral, con una alta estimación en el tema específico de voto extraterritorial (como por ejemplo Michoacán o Chiapas).

Entonces, para concluir el presente apartado, la relación anterior permite destacar la diversidad de criterios en la implementación total del voto extraterritorial en los OPLE's, subrayando que a pesar de la instrucción de la necesidad de homologar criterios electorales, dictada en la reforma 2014, existe una aplicación diferenciada, signada principalmente por cada contexto electoral estatal.

6.2 Análisis costo-efectividad: pronóstico de participación electoral 2018

El voto extraterritorial, además de tener retos operativos y organizativos inherentes a su naturaleza, que per sé son distintos a los relativos al voto emitido en territorio nacional; suma a la complejidad de sus factores un elemento que puede ser polémico, especialmente si se analiza de manera aislada y reduccionista: el

precio del voto por ciudadano. Los procesos para el voto en el extranjero implican una organización logística que a menudo tiene mayores costos por elector que los procesos electorales organizados dentro del país.

Algunas propuestas teóricas, que han sido implementadas en análisis académicos y OSC's (como Integralia), han convenido que una buena forma de obtener el costo del voto por elector, es por medio de la división del presupuesto estatal de la Institución Electoral entre la Lista Nominal de Electores. Lo anterior tiene dos vertientes de posibles resultados: la primera, en función de los ciudadanos registrados en la LNE-presupuesto asignado; y a posteriori en función de la votación total emitida-presupuesto ejercido. Si seguimos esa lógica, es posible inferir que el voto emitido desde el territorio nacional -a pesar de parecer ser costoso, en términos comparativos con otros países a causa de las medidas de seguridad en la credencial o las boletas electorales, entre otras- no compagina con el costo del voto de los ciudadanos en el exterior, por ejemplo, en el año 2012 a nivel federal, representó un costo 14 veces mayor por voto en las elecciones a nivel federal.

Como se analizó en el capítulo anterior, existen argumentos críticos relativos a la crítica del gasto realizado por las instituciones electorales para garantizar el derecho de voto extraterritorial. Uno de ellos, quizás el más estruendoso es el concerniente a comparar el costo individual del voto en el extranjero, frente al voto al interior del país. Así, algunos estudiosos del tema, han concluido que el voto emitido desde el territorio nacional - a pesar de ser sumamente costoso, sobre todo en términos comparativos a raíz de las medidas de seguridad en la credencial y en las boletas electorales- no compagina con el costo del voto de los ciudadanos en el exterior, por ejemplo, en el año 2012, representó un costo 14 veces mayor por voto en las elecciones a nivel federal (Ver Tabla 39).

Tabla 39: Análisis costo-beneficio de los comicios 2006 y 2012.

| Elección | Costo del voto al interior | Costo del voto en el extranjero | Porcentaje que representa |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------|
| 2018 | 126.45 pesos (6.39 dólares [al día de la elección el dólar se cotizaba en 19.80 pesos]) | 3,657.46 pesos (184.7 dólares al día de la elección) | 2892% |
| 2012 | 335 pesos (25 dólares [al día de la elección el dólar se cotizaba en 13.40 pesos]) | 4,983.18 pesos (371 dólares al día de la elección) | 1461% |
| 2006 | 177 pesos (n dólares [al día de la elección el dólar se cotizaba en 11.19 pesos]) | 7,192.65 pesos (642.77 dólares al día de la elección) | 4063% |

Fuente: Elaboración propia con datos de Observatorio Electoral Binacional y La Jornada

Sin embargo, dichos costos han sido obtenidos a partir de la relación única presupuesto-votos emitidos. Es decir, los gastos de operación, envío, salarios del personal respectivo, y logística en general, son elementos con una compleja distribución que se vuelve imposible de cuantificar en términos de costo-efectividad. Empero, al ser casi imposible realizar una cuantificación disgregada por todos los rubros pertinentes al mecanismo de voto extraterritorial, lo óptimo resulta (quizás de manera reduccionista) analizarlo a partir del total de presupuesto implementado frente a la efectividad del presupuesto que se refleja en los votos conseguidos. Siguiendo esa lógica, es posible partir de la siguiente premisa (Ver Tabla 40):

Tabla 40: Costo-beneficio 2006-2018.










| Año | Presupuesto ejercido | Votos obtenidos | Costo-beneficio |
|------|----------------------|-----------------|-----------------|
| 2006 | 238.3 MDP | 32,481 votos | 7,192.65 pesos |
| 2012 | 203 MDP | 40,737 votos | 4,983.18 pesos |
| 2018 | 360.15 MDP | 98,470 votos | 3,657.46 pesos |

Fuente: Elaboración propia con datos INE

En otras palabras, siguiendo un argumento puramente aritmético, es posible afirmar no solo que el voto extraterritorial de 2018 es el más barato en la historia de los procesos electorales que lo contemplan; sino que es el proceso electoral en el que menos costoso es el voto individual, tanto en su modalidad nacional como extraterritorial.

Aunque el voto individual (dentro y fuera del territorio nacional) en general en México es de costo elevado, es debido a los candados de seguridad específicos del diseño de nuestro sistema electoral. Además, el voto postal y el presencial son las modalidades más costosas de voto extraterritorial. Aun así, si comparamos el costo del voto en otros países, podemos encontrar una diversidad de casos, desde los que invierten mucho hasta los que tienen un presupuesto mucho más reducido. Pero en general, el costo del voto extraterritorial tiende a ser más elevado que dentro del país, pero lo que debe quedar claro es que vale lo mismo en términos democráticos (Ver tabla 41).

Tabla 41: Costo de voto extraterritorial en el mundo

| PAÍS |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| COSTO INT | 5.29 | 1 | 300-400 | 13 | 1 | 41 | 3 | 2.1 | 4.9 |
| COSTO EXT | 19.21 | 15 | 92 | (20/32) | 13 | 132 | 39.19 | 8.70-11.05 | 43.4 |
| Incremento (%) | Δ 363 % | Δ1500 % | Δ26.29 % | Δ153.8 % | Δ1300 % | Δ321.9 % | Δ1306 % | Δ470.7 % | Δ885 % |

Fuente: Elaboración propia con base en Idea Internacional y IFES.

Un ejemplo es Alemania, en donde los ciudadanos registrados deben cubrir el costo del envío postal de las papeletas de regreso a Alemania. Es decir, el gobierno solo se hace cargo de la impresión y envío al ciudadano del paquete postal.

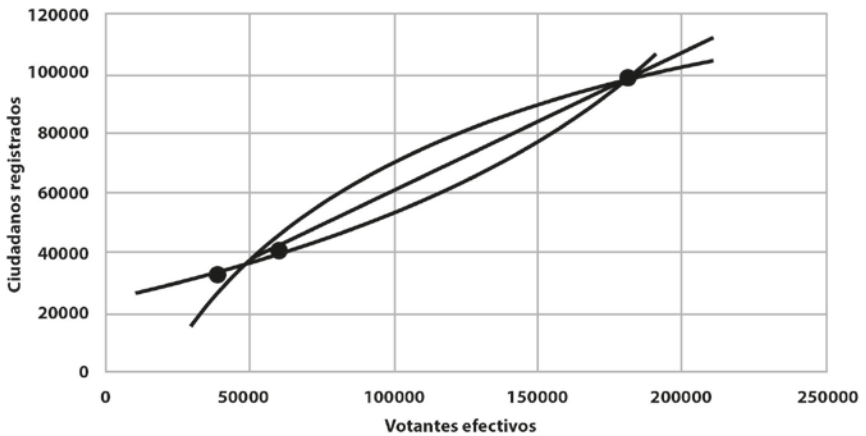
De nuevo: los costos de la votación en el extranjero varían dependiendo de las condiciones prevalecientes, tanto cuestiones de diseño como el alcance (la elección), modalidad (postal, presencial en embajadas, electrónico) o los registros; como cuestiones materiales como medidas de seguridad, centros de votación, propaganda, personal, capacitación o campañas de difusión, etcétera.

Finalmente, todos los costos financieros habría que compararlos necesariamente con las consecuencias que podrían derivarse de la decisión de no organizar el voto en el extranjero, como las relativas a la consolidación de la democracia, la paz y la estabilidad, o la reconciliación nacional, especialmente en situaciones posteriores a un conflicto.

Entonces, regresando al caso mexicano, hay que considerar que, si bien el presupuesto aumentó significativamente para la elección 2018, es porque se implementó la labor de credencialización en el extranjero, la cual, de acuerdo con el INE, al ser emitida en territorio mexicano tiene el mismo costo unitario de .06774 dólares, más el envío que varía según el lugar de entrega. Pero el argumento central que puede aducirse es, si se parte de la existencia de un presupuesto establecido, a mayor participación, menor costo por voto. Entonces, al no contar con el número total de votantes, la estadística nos permite realizar un análisis de correlación y de regresión (lineal, logarítmica o exponencial) para intentar predecir con los ciudadanos registrados en el padrón de credencialización extraterritorial, con corte al 27 de noviembre de 2017, el número potencial de votantes a participar en la elección federal de 2018 (Ver Gráfica 14).

Gráfica 14: Pronóstico de registro en la elección federal 2018.

Votantes estimados para la elección federal 2018



Fuente: Elaboración propia.

El gran problema que pudiese mostrar la estimación anterior, radica principalmente en que al haber muy pocos eventos, la correlación de Pearson arroja un resultado perfecto, en la que r es igual a 1, que en términos estadísticos cruza en el mismo punto a las líneas de tendencia, a la exponencial o a la logarítmica.³¹⁹

| | | | | | | |
|-----|-------------|------------|---------|-------------|-------|-------------|
| 319 | \bar{X} = | 49495.5 | S_y = | 5722.61518 | a = | 13431.40269 |
| | \hat{Y} = | 36667.5 | r = | 1 | | |
| | S_x = | 12189.8138 | b = | 0.469458785 | | |

Pero a partir de la mejor regresión lineal, es posible detectar el cruce correspondiente a la estimación de votantes respecto al padrón electoral generado a partir de la credencialización (Ver Tabla 42).

Tabla 42: Estimación de votantes para la elección 2018, con corte al 27 de noviembre de 2017.

| Año | Inscritos | Votantes estimados (Votación emitida) |
|------|-----------|------------------------------------------|
| 2018 | 181,256 | 98,524 (98,470) |
| 2012 | 58,115 | 40,714 |
| 2006 | 40,876 | 32,481 |

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, para dotar de mayor capacidad explicativa a la anterior estimación, es importante considerar los niveles de abstencionismo presentados en las dos últimas elecciones. Así, con un promedio de 25.21% de abstencionismo en las dos elecciones federales celebradas, la cantidad propuesta se encuentra en un rango de +/- dicho porcentaje. De esta manera, la posibilidad efectiva de voto de los mexicanos residentes en el extranjero oscila entre los 73,687 y los 123,362 votantes efectivos para 2018. De cumplirse la votación propuesta en la Tabla 10, a pesar de que sería la elección con mayor presupuesto para el voto extraterritorial, el voto unitario tendría un costo aproximado de 3,658 pesos, lo que lo convertiría en la elección extraterritorial menos costosa de la historia, en esos términos.

Otro punto a destacar de la anterior afirmación es que - como se revisó en capítulos anteriores- la estrategia institucional de voto extraterritorial en México, posee una cualidad cimentada en el federalismo colaborativo: todas las boletas se enviarán en el mismo paquete (en el que el INE absorbe 2/3 del gasto, mientras que el OPLE 1/3). Dicha estrategia tenderá a robustecer la votación extraterritorial a nivel estatal, puesto que virtualmente todos los votantes a nivel federal tendrán la boleta respectiva para la elección local, que para los comicios de 2018, serán siete entidades: Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán.

De esta manera, partiendo de la participación en las elecciones nacionales a nivel local, es posible realizar una estimación de la misma forma que se realizó para el caso federal. Así, aunque el DF/CDMX parece ser una anomia o irregularidad en la participación electoral, las demás entidades a celebrar elecciones en 2018, presentan estabilidad de darse la posible participación vinculada directamente con el registro de electores y la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (Ver Tabla 43).

Tabla 43: Estimación de votos extraterritoriales por entidad federativa, para la elección 2018

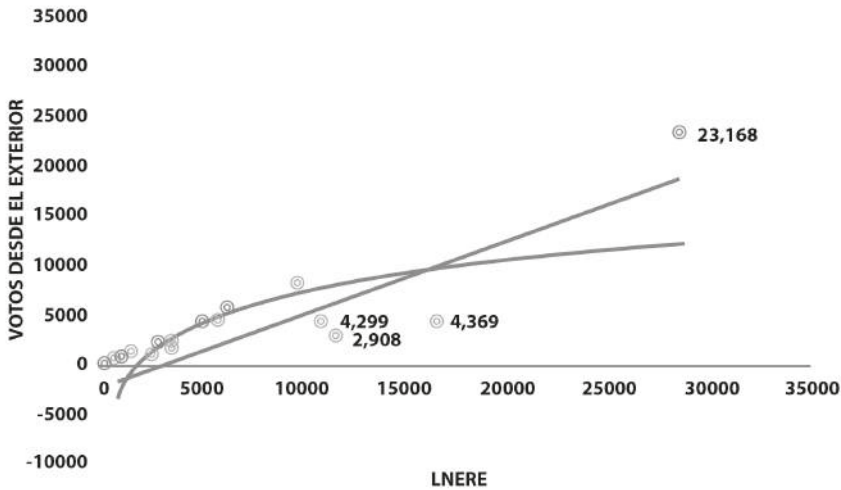
| Entidad | Proceso 2006 | | Proceso 2012 | | Proceso 2018 | | |
|-------------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|----------------|----------|
| | LNERE | Votos | LNERE | Votos | LNERE | Estimación (ŷ) | Votación |
| Chiapas | 169 | 121 | 601 | 248 | 8,400 | 816 | 2,534 |
| DF/ CDMX | 6,281 | 5,402 | 9,644 | 8,077 | 41,539 | 23,168 | 20,841 |
| Guanajuato | 2,793 | 2,059 | 3,545 | 2,131 | 41,809 | 2,908 | 4,826 |
| Jalisco | 5,047 | 4,182 | 5,779 | 4,194 | 46,943 | 4,369 | 7,020 |
| Morelos | 1,053 | 845 | 1,492 | 960 | 9,413 | 1,483 | 1,843 |
| Puebla | 1,631 | 1,265 | 2,959 | 1,704 | 30,224 | 4,299 | 4,931 |
| Yucatán | 200 | 165 | 394 | 311 | 2,014 | 790 | 268 |

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, de conseguir niveles de participación en las elecciones locales equivalente a la elección nacional, so pretexto de la concurrencia electoral, habrá mayor posible incidencia de la ciudadanía fuera de las fronteras en la toma de decisiones democrática de su entidad de origen, tendiendo a la normalidad electoral en lo concerniente al sufragio extraterritorial (Ver Gráfica 15).

Destaca en la gráfica que una regresión lineal (recta) no es el mejor estimador para realizar el ajuste de los datos, por lo que la línea de tendencia exponencial en este caso ignora el caso extremo (DF) y marca la tendencia media de la posible participación en las otras entidades de la República mexicana, obedeciendo la construcción y distribución de los datos posibles (curva).

Gráfica 15: Proyección y estimación del voto en comicios locales, 2018.



Fuente: Elaboración propia.

Con lo explicado anteriormente, no cabe duda que el desarrollo del voto extraterritorial en México, ha contribuido a dotar de mayor calidad a las elecciones y a fortalecer el desarrollo de los sistemas electorales a nivel subnacional. Con un crecimiento diferenciado, producto de la propia lógica inherente a cada entidad federativa, el mecanismo de voto extraterritorial ha robustecido el diseño institucional de cada uno de los OPLE's.

A partir del índice de calidad electoral propuesto por Méndez de Hoyos, fue posible construir un índice propio de voto extraterritorial en México (IVEM) que evalúe de manera igualitaria los avances que en la materia tiene cada instituto electoral estatal, en donde destacan los estados pioneros en el reconocimiento del derecho a votar por los connacionales en el extranjero, así como aquellos institutos que han obtenido un aprendizaje institucional desde la reforma de 2014, que emana del federalismo colaborativo y la armonización electoral, luego de dos años consecutivos de implementación del mecanismo en otras latitudes del país.

Además, se comprobó que el gasto, exacerbado para algunos críticos del voto extraterritorial, poco tiene que ver con una tajante comparación entre lo

que ocurre dentro del territorio nacional frente a lo que pasa fuera de las fronteras, sino que depende de los niveles de participación electoral, producto de un buen diseño y mejores campañas de difusión. Entonces, el voto en el extranjero no es altamente costoso por su naturaleza extraterritorial, sino debido a los ínfimos niveles de participación, que naturalmente responden a una responsabilidad institucional, pero que se extrapola a las motivaciones personales de los ciudadanos en el extranjero que deciden libremente no participar. Por ello, la importancia del buen diseño institucional acompañado de campañas de concientización, en ningún momento pueden ejercerse de manera óptima con recortes presupuestales o disminución del aparato logístico-administrativo.

Finalmente, destaca que la reforma electoral 2014, permite la participación concurrente, y por tanto el nivel de participación electoral extraterritorial, tendrá la capacidad de influir con mayor intensidad en elecciones concurrentes. Si bien es cierto que la participación electoral obedece a un sinnúmero de factores, lo concerniente a lo institucional ha cobrado solidez operativa, tendiente a la homologación de criterios operativos y normativos.

CONCLUSIONES

En la actualidad, pensar en democracia obliga necesariamente a contemplar un andamiaje institucional que incluya la sistematización de una serie de procesos relevantes y sustantivos para que la ciudadanía tenga la capacidad de incidir en la toma de decisiones a través del ejercicio pleno de sus derechos políticos. Ejercer dichas garantías en escenarios en donde los ciudadanos se encuentran fuera de las fronteras nacionales, genera entre otras cosas, la complejización del despliegue institucional, lo cual aminora la eficacia de las campañas de promoción y registro, sobre todo en contextos de migración no documentada.

De esta manera, operativizar desde las instituciones mexicanas el derecho a votar fuera del territorio nacional, ha representado un reto de más de una década en la búsqueda de un diseño que no solo genere legítimos niveles de participación, sino sobre todo, la garantía de que cualquier connacional que así lo desee, pueda ejercer plenamente su libertad de elección en los comicios nacionales. De esta manera, evaluar negativamente al modelo de voto extraterritorial mexicano únicamente por los niveles de registro y participación electoral, resulta reduccionista e injusto, y no refleja el trabajo significativo de las instituciones electorales en esa temática. Sin embargo, tampoco es útil apelar al encomiable esfuerzo institucional, frente a resultados discretos de una política poco visible en especial frente a otras temáticas aparentemente más atractivas del sistema electoral.

De esta forma, las presentes conclusiones se desprenden del análisis del contenido capitular así como de la reflexión que emana obligadamente de más de tres años de investigación concienzuda, a partir de un estudio que intenta cumplir con los requerimientos de la Ciencia Política: ser factual, empírico, objetivo, sistemático y metódico. Así, el presente apartado se divide en cuatro grandes conclusiones, que cierran el telón de esta investigación:

I

En primer lugar, hay que destacar que el concepto teórico unificador de la investigación fue sin duda el de *gobernanza electoral*, el cual, aunque posee un carácter polisémico, no deja de enfocarse en una serie de relaciones horizontales y deseablemente democráticas, respondiendo a las necesidades inherentes a los retos del siglo XXI. Es decir, un concepto que sostiene que la implementación

de programas públicos -más cuando esto se encuentra en la esfera de lo indecible- cobran mayor legitimidad cuando son planeados e implementados desde la pluralidad de enfoques de actores diversos. Sin embargo, no solo se trata de que una decisión nazca con niveles elevados de legitimidad, sino que son condiciones necesarias en la escena del deber ser como mecanismo intrínseco de la incesante búsqueda de la consolidación democrática.

La participación de actores interdependientes en la arquitectura e ingeniería de lo político, no solo desdibuja las fronteras entre las instituciones y de la sociedad civil organizada, sino que las vuelve concomitantes y las obliga a contribuir en una interdependencia y reciprocidad de autonomías institucionales que, a pesar de añadir elementos que pueden complejizar el diseño y por ende el desempeño institucionales, estos se afianzan y consolidan en beneficio de la legitimidad de las decisiones de las instituciones democráticas, y por tanto, en detrimento de las antañas y anacrónicas determinaciones autoritarias unidireccionales.

Entonces, ante la multiplicidad de factores interconectados que confluyen en todas las disposiciones institucionales, hay un algoritmo de complejidad en los diferentes estadios del proceso institucional: desde su diseño hasta su evaluación, poniendo especial énfasis en la implementación, que es lo que denomina Dryzek como aspectos formales y aspectos informales, para Shepsle, el acuerdo político y atributos; para Nohlen el proceso científico de diseño y adaptación; o para Peters la formación de preferencias; todo en un ambiente de recursos, tiempo y conocimiento limitados.

Sin el propósito de caer en reduccionismos, la gobernanza electoral es una herramienta clave para solventar las imperfecciones institucionales de organización electoral, y solucionarlas de la manera más democrática posible en el marco de la ley, lo que abona significativamente en las dimensiones de calidad electoral propuestas por Pérez Duharte, en especial en sistemas como el mexicano en el que históricamente la desconfianza ha impregnado en el imaginario social con la idea de fraude, que no es otra cosa que niveles de incapacidad e ineficiencia institucional, siempre mejorables. Entonces, en esta interacción de reglas constitucionales frente a organización institucional, lo idóneo es no solo homologar un ordenamiento legal y procedimental, sino aplicarlo de tal suerte que beneficie en términos de calidad, eficacia y eficiencia a todos los interesados e involucrados: la ciudadanía -en primer lugar- las instituciones electorales y a los partidos políticos.

La siempre útil en política, alegoría del barco tiene un matiz explicativo propuesto por Emmerich:

“nosotros [pueblo, ciudadanía, instituciones y partidos políticos] estamos en el mismo bote, y aunque no nos pongamos de acuerdo hacia dónde remar, a la larga remaremos todos juntos después de discutir el rumbo.”³²⁰

Si bien es totalmente cierto, una forma de determinar el rumbo en y desde las instituciones electorales, es a través de la implementación de un correcto modelo de gobernanza electoral que satisfaga las dimensiones propuestas por Morlino: gobierno de la ley, rendición vertical y horizontal de cuentas, participación, competencia y satisfacción ciudadana.

De ser cierto lo anterior, la gobernanza electoral no es un “ciclo estático” que enumera y separa las acciones de la función electoral (*rule of making, rule application y rule adjudication*), sino un mecanismo mucho más complejo en el que las voces, opiniones y acompañamiento de los actores involucrados cobra sentido en cada momento del proceso institucional electoral, y que tiene implicaciones directas en los niveles de certeza e imparcialidad electoral. En otras palabras, a mayor participación de todas las voces implicadas, mayor posibilidad de generación de certeza y calidad institucional.

El análisis de dos conceptos polisémicos como lo son instituciones y gobernanza fue necesario para consolidar teóricamente a la presente investigación. Por una parte, se analizó el término de institución desde algunas de sus conceptualizaciones más importantes, propuestas por autores selectos en torno al análisis institucional, distinguiéndolo a partir de miradas disciplinarias, como la distinción existente entre la teoría y la evidencia empírica. Además, fue posible observar el estatus cambiante de un término tan robusto, que va desde caracterizaciones relativas a patrones de conductas o reglas sociales, aunadas al elemento de regulación del comportamiento social a partir de la idea de garantizar la seguridad de expectativas; así como a la necesidad de que esto sea regulado de manera autoritaria a través de normas y reglas, y la construcción de un aparato burocrático encargado de hacerlas efectivas.

320 Gustavo Emmerich, “Ellos y nosotros” en Emmerich, Gustavo (Coord.), 1996, Procesos políticos en las Américas, UAM Iztapalapa, México, p.25.

Sin embargo, dichas características formales no son suficientes para el análisis complejo relativo a las instituciones, sino que existen discursos y acciones emitidas por actores relevantes, que permean en la toma de decisiones políticas, y que hacen susceptibles a las construcciones institucionales de ser modificadas de manera formal a través de la confluencia de elementos informales emanados de acuerdos políticos distinguidos por atributos, oportunidades y preferencias, no necesariamente imparciales, pero que buscan el equilibrio institucional tanto al interior de la institución como al exterior de la misma.

Siendo los votos desde el exterior un mecanismo dentro del sistema electoral en su conjunto, debemos tener en cuenta que los mecanismos funcionan a través de la contraposición de los diferentes incentivos de los actores que los discuten. Goodin afirma que un mecanismo bien diseñado será aquel cuyos requisitos internos sean compatibles con otros incentivos de otros individuos, mismos que no deben socavar con los objetivos iniciales. Un elemento a considerar en este momento del desarrollo de las democracias es sin duda los avances tecnológicos que implican y facilitan la gobernabilidad organizacional para poner en práctica las voluntades individuales y colectivas. Por ejemplo, la implementación del voto electrónico tiene viabilidad tecnológica, pero puede transgredir diferentes principios electorales como por ejemplo el carácter secreto del voto si no se diseña bajo estándares internacionales, lo que genera niveles de incertidumbre ante la paradigmática cualidad de las elecciones libres. Es en ese sentido que Kenneth Shepsle subraya que la existencia de instituciones hace que algunas cuestiones se vuelvan más fáciles y otras más difíciles, con el ejemplo que postula cuestionando que si un individuo o grupo de individuos tiene bajo control a alguna institución, esto le permite tener en parte la institución sobre su voluntad, e imponerla.

II

El diseño de la ley electoral en México ha sido principalmente la cristalización del acuerdo entre los partidos políticos, con poca o nula participación de la ciudadanía organizada. Es más, solo en un puñado de leyes en la historia del país se ve la esencia pura de la iniciativa ciudadana. Lo anterior se refleja perfectamente en la tardía aprobación del mecanismo extraterritorial de voto. Tardía

en términos comparativos con otros países, y tardía en función de la historia migratoria particular de México.

El camino para la construcción de un mandato de ley fue complejo y a la vez sinuoso, más al tratarse de temas sensibles políticamente, y que pueden modificar el sistema electoral en su conjunto. Ese es el caso del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, el cual, si bien no es un tema central en el debate político público, sí es un tema que nutre los principios fundamentales de la democracia de un país como el nuestro. A pesar de ello, la existencia de posturas claramente distinguibles por parte de los partidos políticos y la construcción de argumentos sólidos en el debate legislativo, fueron determinantes para emanar una política que no cumple ni con las demandas de los interesados, es decir, los grupos migrantes que la solicitaron, ni con los veredictos obtenidos por los estudios de las diferentes comisiones de expertos.

La voluntad política o tal vez la parcial e inconclusa visión de los legisladores al respecto, acotan el actuar de un órgano constitucionalmente autónomo, vulnerando a futuro su filosofía institucional.

Es notable que inmediatamente después de cada elección presidencial, el Consejo General convoca a una Comisión de Expertos cuya misión es evaluar el proceso electoral anterior y con ello retroalimentar el diseño institucional del voto extraterritorial para futuras elecciones. De esta manera, se cumplió aquella importante parte de la gobernanza electoral, que propone la comunicación entre las instituciones gubernamentales y elementos de la sociedad civil, como lo son académicos e investigadores. La otra cara de la moneda también debe ser mencionada: al menos en los debates legislativos y en las propuestas por parte de los legisladores y del propio Ejecutivo Nacional no se tomaron los elementos analizados por las distintas comisiones de expertos. Si bien la normatividad es la cristalización del acuerdo entre los partidos políticos, muchas veces dichos acuerdos se encuentran supeditados a intereses partidistas particulares. Por ejemplo, en el debate de 2004, el PRD era el partido que había propuesto una reforma mucho más completa en la materia, pero que decidió votar a favor del acuerdo partidista que implicaba sacar a tiempo la reforma para implementarse en las elecciones de 2006.

No es de ninguna manera casual que los partidos que impulsaron de manera primigenia dicha medida, son aquellos que en la época no competitiva de partido hegemónico, representaran la oposición tanto a la derecha como a la izquierda del espectro ideológico: el PAN y el PRD. Así, no es accidental que la aprobación del mecanismo resulte una fórmula con características restrictivas y hasta anacrónicas, las cuales luego de tres reformas electorales no han tenido un cauce que ambicione mayor alcance en la ciudadanía fuera de las fronteras. En otras palabras, el voto postal es el claro reflejo de la negociación entre un partido con pocos incentivos para flexibilizar el voto extraterritorial, puesto que representa el costo de décadas de falta de interés en el tema en cuestión.

Lo anterior nos lleva a considerar que mientras el mecanismo continúe siendo de modalidad postal, el voto masivo de los ciudadanos residentes en el extranjero será solo una especulación que se quede en nivel de creencia en la opinión pública. No llegará. No obstante, el diseño institucional del voto de los mexicanos residentes en el extranjero permite votar a todo ciudadano y ciudadana que así lo desee, toda vez que cumpla con los requisitos necesarios. De esta manera, todo ciudadano que así lo solicita podría ejercer su derecho al menos de manera virtual. En ese sentido, la institución necesita siempre la confirmación final del ciudadano, trámite que en la realidad puede ser poco incentivador para una ciudadanía que muchas veces se encuentra intermitente en su estancia en el extranjero.

Los partidos políticos y actores que han impulsado el avance y consolidación del voto en el extranjero deben seguir haciéndolo sin afanes electorales, es decir, sin pensar en capitalizar el voto sino como la expansión de los derechos políticos de la diáspora más importante en términos demográficos del mundo occidental. Al ser un tema que no generará retrocesos en términos democráticos y avanzar en su ampliación hacia modalidades distintas, especialmente el voto electrónico por internet, en que la secrecía del mismo no debe ser un pretexto (el ejemplo burdo de la coacción detrás de la computadora), sino concebir que el voto desde el extranjero en sus modalidades postal o electrónica por internet genera una lógica distinta a la que se produce al frente de una urna en una casilla.

III

Aunque es posible concebir el voto de los ciudadanos en el extranjero como uno de los tantos temas que componen el andamiaje democrático-electoral, hay

que concebirlo como un fenómeno que integra a todo el sistema, sin perder de vista la real repercusión (limitada) que pueden alcanzar los factores estrictamente institucionales. Sin embargo, pensar en la efectividad de un mecanismo electoral únicamente por los niveles de participación ciudadana, reduce de manera significativa todos los esfuerzos institucionales por potencializar el voto de los mexicanos en el extranjero. El INE ha construido de manera efectiva, con una serie de elementos institucionales sólidos y otros mejorables con el pasar de los procesos electorales.

Entre aquello que debe ser mejorado, sin duda tiene que ver con implementar estrategias de difusión mucho más sencillas y claras para la ciudadanía, alejadas de estereotipos y cimentadas en objetividad electoral; y por otro lado, la implementación de una Dirección Técnica de Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, de manera permanente dentro de la estructura institucional, la cual necesariamente requiere de la dirección de expertos en el tema. Además, no se trata de engrosar el aparato burocrático, sino de robustecerlo en un tema específico que ha transitado de formar parte de los misceláneos a ser piedra angular de la política electoral.

Hasta ahora, la fortaleza del IFE/INE en este tema, es que han logrado garantizar que todo aquel mexicano que así lo desee, pueda participar con la emisión del voto, con todas las garantías de que será respetado y contabilizado. El siguiente estadio necesario es consolidar la etapa de promoción para que cada vez un mayor número de ciudadanos tengan la oportunidad de votar, fortaleciendo la bidireccionalidad de la comunicación institucional.

Tuvieron que pasar dos experiencias, para repensar el modelo de voto desde el exterior, y la necesidad de robustecerlo en cuanto a alcance y modalidad se refiere. El modelo de nacionalización electoral propone, como pudimos observar, la expansión de este derecho en diferentes entidades federativas para la elección de gobernados, y en el caso del Distrito Federal, de Jefe de Gobierno. Algunas ya lo habían implementado, y bajo la premisa del nuevo modelo electoral nacional, mucho tienen que hacer a partir de 2015. El siguiente capítulo explicará, bajo la misma lógica expuesta, los menoscabos de los casos locales.

Cabe destacar que, si bien los mecanismos implementados a interpretación del mandato por parte de la autoridad electoral son efectuados con la finalidad de potencializar el voto de los ciudadanos en el exterior, las limitaciones institu-

cionales no hacen proclive la masificación del ejercicio del derecho al sufragio más allá de las fronteras.

El objetivo institucional debe ser -de manera irrestricta- la capacidad de generar comunidad, lo cual se logra con campañas permanentes de credencialización, conferencias y campañas informativas de educación cívica y cultura política. De esta manera, en un país con una diáspora tan significativa, debe existir desde la autoridad electoral nacional y autoridades locales, una Unidad Técnica especializada que genere proyectos de vinculación de manera permanente. No puede seguir siendo un tema que se frene por argumentos eminentemente presupuestales, sino que exista una unidad específica con la que los migrantes tengan comunicación constante y bien focalizada. Ello necesita una estructura que funja como vinculación con los migrantes, medios de comunicación nacionales y extranjeros, la SRE y demás instituciones, de manera directa y sin intermediarios.

Es el caso, por ejemplo, de spots y campañas publicitarias, ya que aunque bien intencionadas, necesitan mensajes menos estereotipantes, y que vayan encuzados a crear comunidad. Es decir, que no solo vayan encaminados a la participación a través del voto, sino a la expansión de la ciudadanía. Aunque fue bastante exitoso convocar a migrantes para la generación de spots, no hay que dejar de lado a influencers que han tenido un paso exitoso en Estados Unidos bajo su status migratorio. Por ejemplo, los directores de cine que han ganado premios Óscar, deportistas o científicos mexicanos que han destacado más allá de las fronteras nacionales.

Para el desarrollo institucional, resulta indispensable crear dos condiciones necesarias que fortalezcan el vínculo entre la ciudadanía mexicana en el exterior y las instituciones electorales nacionales y subnacionales: por un lado, en el corto plazo, la creación de una Comisión de Expertos definitiva, plural, conformada de académicos nacionales, OSC's y migrantes influyentes, que evalúen el desempeño electoral del mecanismo de voto de los mexicanos en el extranjero, tanto en términos de costo como de efectividad de la modalidad actual, y las posibilidades de expansión para llegar a un mayor número de mexicanos.

Por otro lado, fundar en el Instituto Nacional Electoral, como en los Institutos Locales, una Unidad Técnica que vincule las actividades institucionales

así como a la ciudadanía migrante con su país de origen. Hay que abandonar la falsa propuesta de “dejar de engrosar la burocracia” pensando en términos presupuestales. Una Unidad Técnica -como la de Guanajuato- tendría la capacidad de focalizar el trabajo y generar la vinculación necesaria, además de robustecer la institucionalidad electoral, y dotar de certeza todo proceso electoral.

Además, evolucionar hacia el voto electrónico por internet para los ciudadanos en el extranjero, con motivos de ahorro de recursos, ya que si bien es cierto que el voto extraterritorial per se es más costoso, también se ha demostrado que el modelo postal puede desincentivar la participación por su complejidad. De esta manera, de cara a seis años antes del próximo proceso electoral federal, trabajar arduamente para generar la posibilidad real de la implementación de dicha modalidad.

De igual manera, hacer el registro de los electores en el extranjero en cada elección, aunque genera seguridad y certidumbre, también es un mecanismo que impide la vinculación permanente con la ciudadanía migrante. Una forma de revertir ese complejo trámite, es mantener el padrón electoral de ciudadanos en el extranjero de manera similar que se encuentra diseñado el padrón electoral nacional, y solo ser modificado a petición expresa del ciudadano.

Finalmente, no hay que perder de vista que aunque la participación electoral extraterritorial es significativa en términos porcentuales, en el año 2018 dicho porcentaje se redujo considerablemente, lo que robustece la idea de crear un vínculo permanente con la ciudadanía transnacional mexicana a través de una estructura institucional sólida y específica.

Además, resulta relevante que los partidos políticos robustezcan sus plataformas y propuestas para la diáspora mexicana, una de las características principales de la migración mexicana radica en que la principal causa de tránsito es la búsqueda de mejores oportunidades, las cuales regularmente se encuentran vinculadas con la distribución de los recursos públicos. En las tres elecciones nacionales, es notorio que la ciudadanía no vota por el partido que tradicionalmente gobernó y en el que durante su mandato ocurrió la mayor migración mexicana: el PRI. Ese arraigo cultural en la ciudadanía se comprueba en especial con la votación del 2018, en la que todos los estados con elección local votaron por la

Candidatura Común de Morena. Sin embargo, no es un voto que se explique gracias a la oferta política en materia de migración, sino por el arrastre que generó el fenómeno “Morena” del 2018. De esta manera, aquellos partidos políticos interesados en integrar a la ciudadanía de más allá de las fronteras, es necesario ampliar las plataformas políticas de lo local a lo transnacional.

IV

Finalmente, en el caso de los OPLE, aunque diferenciada la concepción de la implementación y de la necesidad de la garantía del voto, la celebración de elecciones concurrentes tiene la capacidad de fortalecer a cada uno de los OPLE’s que efectúen el dispositivo extraterritorial de voto. Entonces, el federalismo colaborativo, como herramienta de la calidad electoral, al menos en el tema en cuestión, es un garante de mayor participación fuera de las fronteras.

Sin embargo, aunque se ha tendido a una homologación de las funciones, esto no contempla las particularidades migratorias de cada entidad federativa, por lo que debe existir un margen de acción mucho más amplio en el actuar de las autoridades locales estatales. De esta manera, más que intentar cumplir la normatividad de manera organizacional, los OPLE deben buscar aumentar la participación electoral de los oriundos residentes en el extranjero, lo que se logra con un trabajo permanente y no con la implementación de un operativo de cada seis años. Lo anterior se logra con independencia, pero también con profesionalización y una estructura institucional suficientemente sólida y concentrada en una Unidad específica.

Resulta relevante además, que los Congresos estatales legislen en sus debidas dimensiones la implementación del voto de sus ciudadanos en el extranjero, y que esto quede plasmado de manera clara y precisa tanto en las Constituciones como en los ordenamientos electorales, en especial en aquellas entidades que implementarán la representación política de los migrantes en sus Cámaras.

Empero, la regularidad institucional es una conquista tanto en las elecciones locales como nacionales, ahora lo que se necesita es robustecer el andamiaje institucional para que no solo sea un derecho que llegó para quedarse, sino que su ejercicio sea potencializante, y generador de participación extraterritorial. Lo anterior, genera grandes retos logísticos interesantes, pues ante la imposibilidad

de poner centros de credencialización en el extranjero, se requiere el apoyo de embajadas y consulados, así como de campañas de credencialización correctamente calendarizadas, para que los ciudadanos que viven lejos de ciudades importantes o en condados alejados, puedan tramitar los próximos seis años su credencial para votar.

Otro elemento a considerar es el relativo a que luego de la reforma de 2014, el mecanismo se agregó al corpus legal electoral, y solo con una mención en la constitución local.

Por otro lado, la elección del diputado migrante en Chiapas fue la que destapó una serie de prácticas ilegales que fueron llevadas a cabo en los organismos locales, y tienen la capacidad (al menos teórica) de reproducirse, lo cual puede ser la punta del *iceberg* de lo que se pretendió vencer con la reforma de 2014 en términos de centralización electoral. Lo sucedido en Chiapas en 2015, no solo genera un problema de confianza ante las autoridades electorales, sino que contamina un mecanismo que pretende ser incluyente con los ciudadanos en el exterior. Sería un error analizar el caso como un incidente aislado, sino como uno que sirva como un antecedente de las necesidades de fortalecer tanto el servicio profesional electoral, como los mecanismos electorales, y con ello dotar de suficiente blindaje a los mecanismos posteriores.

Uno de los retos principales es encontrar el método idóneo para generar un modelo de voto extraterritorial eficaz y efectivo, adecuado para dar certeza a las elecciones futuras, sin embargo, luego de lo de Chiapas es posible detectar que las elecciones a celebrarse serán únicamente a través del sistema postal de voto, lo que retrasa años de avances en la implementación del voto electrónico. En otras palabras, lo que se demostró es que el voto electrónico sigue siendo un mecanismo que puede ser vulnerado y con ello atentar contra la integridad política del votante. Si lo de Chiapas no queda bien esclarecido, existen riesgos de regresiones en el modelo de voto extraterritorial en cara a la elección de 2018.

Además, si bien el registro de los ciudadanos en el exterior es facultad de los OPLE's, la integración de la LINERE es facultad expresa del Registro Nacional de Electores del INE, lo que abre distintas preguntas que tienen que ver con los mecanismos de comprobación y corroboración de información, es decir,

si bien ya se detectó a una empresa que pudo manipular el registro y la lista nominal de electores (y que dicho sea de paso, al seguir libre el dueño, tiene la posibilidad de conformar otra empresa), ¿Cómo pudo burlar al RNE del INE? ¿Cómo un privado tuvo acceso a la LINERE y qué va a hacer el INE para blindar al RNE frente a los OPLE's?

Para cerrar es necesario verter una reflexión final: hemos podido observar que todas de las elecciones donde el electorado no ha determinado el rumbo de la elección, han sido transparentes conforme a derecho, se ha respetado el principio de máxima publicidad y demostrado los grados de independencia que tienen los OPLE's y el INE frente a los partidos políticos y gobiernos. En la única elección en la que el electorado en el exterior decide exclusivamente al representante que velará por ellos durante una legislatura, los principios del INE se han visto vulnerados: no hay certeza en la elección, el principio de legalidad se vio quebrantado, es notorio ver favoritismo en la contratación de empresas externas y pocos niveles de independencia frente al gobierno local; el principio de máxima publicidad se ve transgredido al no haber información disponible para la ciudadanía, y la objetividad en la toma de decisiones en el Consejo General del INE es cuestionable al existir votos diferenciados para un mismo caso de remoción de consejeros al momento de atraer el caso. Mucho que avanzar todavía.

Sin embargo, como pudo observarse, son el avance de estos primeros cuatro años, se fue homologando el diseño e implementación del voto de los ciudadanos en el extranjero a nivel local. Así, para la elección de 2018, los OPLE consiguieron homogeneizar criterios de elección para sumarse en un diseño único que mostró certeza gracias a la sistematización en los procedimientos electorales. El problema de ello es que sigue habiendo desigualdad en la implementación, ya que, aunque parece haberse resuelto el criterio organizativo, al no haber unidades técnicas permanentes (como en el estado de Guanajuato), la dispersión de funciones no coadyuva en incentivar la votación. Así, salvo la Ciudad de México, la participación desde el extranjero fue sensiblemente menor en términos porcentuales.

V

Entonces, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero dota de calidad a las elecciones mexicanas, porque permite que desde cualquier lugar del

mundo, un ciudadano que así lo desee, pueda participar en los procesos electivos de su país de origen. Lo anterior ha sido una conquista a trece años de su aprobación en el Congreso. Los esfuerzos institucionales que el IFE/INE así como los institutos locales pioneros y los que se han sumado luego de la reforma de 2014, junto con la sociedad civil organizada, clubes de migrantes y académicos mexicanos, han posibilitado crear una política pública electoral suficientemente robusta. Sin embargo, el verdadero reto ya no es consolidar el mecanismo en el sistema electoral mexicano, sino hacerlo menos costoso y mucho más profesionalizado, para que en procesos futuros se acreciente la participación aumente, y con ello la voz de la diáspora más grande del mundo occidental, sea determinante y decisiva en la toma de decisiones públicas, esas que son de todos y de nadie en particular.

El INE y los OPLE han demostrado que a pesar de la diversidad existente en la aplicación del mecanismo extraterritorial de voto, han logrado involucrar a los partidos políticos en el andar institucional, pero sin que ello signifique que su influencia sea determinante directamente en detrimento de la implementación institucional, y mucho menos de los derechos de la ciudadanía. Asimismo, la relación entre el gobierno y las instituciones electorales, específicamente en lo relativo a la SRE y el INE, no transgrede la independencia ni la imparcialidad de la función electoral, al menos no en lo concerniente al tema en cuestión.

VI

Ya que la elección del 2018 ha sido calificada, resulta imperioso trabajar en tres ejes fundamentales para la futura implementación del voto extraterritorial, con el objetivo de conseguir, no solo la armonización en cada uno de los OPLE, sino en disminuir los trámites y costos per cápita del voto extraterritorial.

De ello se desprenden algunas conclusiones que se propone sean la directriz necesaria para la implementación futura del voto extraterritorial:

1. Instituir un mecanismo permanente de vinculación con la diáspora con el objetivo de crear una relación formalmente ciudadana democrática con la ciudadanía migrante, a través de campañas permanentes de publicidad y promoción. Bajo este modelo, que sea el cimiento de redes sociales de migrantes que estructuren una ciudadanía política participativa a mediano plazo.

2. La implementación del voto electrónico por Internet, el cual tiene la capacidad de reducir costos a partir de una inversión significativa en la construcción del software seguro y auditado, pero que paulatinamente aminora los gastos de impresión del material electoral así como el envío de los PEP al resto del mundo. Lo anterior sí y solo sí es un sistema seguro en términos informáticos.

3. La implementación de un Comité Técnico Asesor plural, académico y autónomo que acompañe los trabajos, cuyos miembros sean expertos no solo en el tema de la expansión de derechos políticos, sino en sistemas electorales, migración, así como en sistemas de votación electrónica. Además, dicho Comité debe evaluar los elementos que son aplicables a futuro, así como aquellos que fueron innecesarios o que en algunas circunstancias pudieran representar retrocesos o letargos institucionales redundantes.

4. La construcción de una Unidad Técnica independiente y especializada que sea el eslabón entre las áreas de los Institutos Electorales y la Ciudadanía, lo suficientemente autónoma en gestión para desempeñar funciones sin depender necesariamente del trabajo generado en otras áreas de la estructura institucional. Asimismo, la necesidad de construir una Comisión permanente que sea el órgano de gobierno inmediato de las labores de dicha Unidad Técnica. A pesar de la necesidad de crear austeridad en el uso de recursos, resulta imprecisa la idea que sostiene que el “engrosamiento de la burocracia” es la única causal del gasto público. Con la creación de una Unidad de carácter permanente es posible centralizar el gasto en el rubro de voto extraterritorial, ahorrando las partidas especiales que cada área destina al tema de voto extraterritorial.

VII

Respecto a los retos electorales, aunque de acuerdo a la evidencia empírica recabada, México se encuentra remotamente lejos a la idea de la implementación del voto de los no ciudadanos o de los extranjeros, debido principalmente a la historia particular de intervenciones extranjeras que ha sucedido política y económicamente a lo largo de al menos cinco siglos, la participación de este segmento de la población sería mínimo en términos de participación electoral, pero con ello, México se sumaría a un concierto de más de 40 países en los que se ha expandido el derecho al voto hacia quienes han decidido hacer de México su hogar.

Por otro lado, lo que sí resulta mucho más inmediato es que en entidades como la Ciudad de México se implementará para el 2021 la figura del diputado migrante, y con ello el cimientamiento de la representación política de la migración más importante del mundo occidental. Lo anterior es una tarea no menor para las autoridades electorales que, en función de sus facultades, deben prevenir que ocurran cuestiones anómalas como la acaecida en Chiapas en 2015, y que se garantice la figura de representación política extraterritorial, con los requisitos correctamente delimitados y una normatividad clara que no permita el involucramiento negativo de los partidos políticos.

VIII

Finalmente, única y exclusivamente como una propuesta con el objetivo de dejar evidencia técnico-metodológica para las generaciones subsiguientes del público interesado -especialmente el académico-, es imperioso mencionar que la presente investigación pretendió alejarse de cinturones epistémicos unidireccionales o metodologías unívocas para conquistar sus objetivos de investigación.

La Ciencia Política que hoy se construye y deconstruye, debe ser capaz de liberarse de ataduras metodológicas artificiales, las cuales en lugar de contribuir a que las investigaciones lleguen a buen puerto, generan inmovilidad y falta de inercia en la generación de nuevos conocimientos. La convergencia de teorías de diverso corte así como metodologías que otrora parecían excluyentes -combinadas armónicamente con la imaginación de cada investigador- genera la posibilidad de mantener viva la Ciencia Política. Hay un falso dilema de contraponer lo cualitativo de lo cuantitativo. Un libro de este tipo no puede ser solamente de corte cualitativo o solo de corte cuantitativo. Los datos, sin una teoría política sólida que los respalde, sin cimientos filosóficos y epistemológicos: es un dato vacío. La teoría política es imprescindible para interpretar dicho dato. Que exista una multiplicidad de teorías disponibles para realizar la interpretación de esos datos, es lo que mantiene viva a la Ciencia Política (y no está muerta como afirman algunos).

Y la teoría que especula solamente, es hermenéutica, es un buen ejercicio intelectual, pero sin dato, no sirve para la toma de decisiones; y la vocación de la política es práctica. Si no sirve para el ejercicio del poder en la toma de decisio-

nes, no sirve excepto para cultura general. Entonces, el dato es el punto de unión de una red o mejor dicho una constelación compleja para lo que se requiere en un estudio científico de la política. Es necesario comprobar las cosas antes de tomar una decisión que pueda costar recursos, y esa es la responsabilidad última de una investigación politológica.

De esta manera, con un cimiento teórico suficientemente flexible (alejándose de la propuesta pétrea de “marco teórico” para avanzar hacia la propuesta de Bordieu de “horizonte epistemológico”) y una metodología con herramientas de corte cualitativo y cuantitativo no excluyentes, esta obra logró conquistar su cometido: comprobar que la gobernanza electoral en el diseño e implementación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero contribuye a la calidad del sistema electoral, como se explicó a detalle en el punto anterior.

Cuando hay convicción y una base teórico-metodológica suficientemente sólida, es posible realizar una investigación seria con información de primera mano. La clave está en atreverse.

EPÍLOGO

El pasado 13 de julio de 2018, la ONU firmó el *Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, cuyo objetivo es establecer un marco internacional que sirva para diseñar políticas públicas que competen a la migración. El pacto se estructura en torno a 23 grandes objetivos, entre los que se encuentra combatir la trata y el tráfico de personas, evitar la separación de las familias y usar la detención de migrantes solo como última opción. Así, hay objetivos genéricos y otros bastante específicos.

El pacto tiene como objetivo, eliminar los prejuicios existentes hacia los migrantes y desmitificar ideas que históricamente han permeado a los ya más de 250 millones de personas que por diversas causas han decidido salir de su país de origen (3.3% de la población mundial). Entre los mitos:

- Que la migración es norte-sur. En realidad, la migración actualmente es sur-sur, es decir, interregional. 60% de la migración en América Latina se produce dentro de la geozona. De igual manera, África es de 75%.
- Que los países de origen de los migrantes son los más beneficiados en tér-

minos económicos (por las remesas). En realidad, dice la ONU, la contribución realmente importante de los migrantes es en su lugar de residencia. Aunque las remesas son muy significativas para algunos países, en realidad representan entre el 12% y el 15% del ingreso del migrante.

- Su contribución en el PIB mundial es reducida. SI pensamos que representan el 3.3% de la población mundial, su participación es del triple per cápita ya que con cifras 2018, contribuyen al 9% del PIB mundial con casi 7 trillones de dólares al año.

Dentro de los objetivos particulares existen dos muy claros: el cuarto, que aduce la imperiosa necesidad de asegurar que todos los migrantes tengan un documento que pruebe su identidad de manera legal y documentación adecuada. En ese respecto, México se encuentra en la posibilidad de credencializar a sus ciudadanos más allá de la frontera, lo que no debe ser una política temporal, sino permanente.

Por otro lado, y de manera más relevante para el tema que convoca este trabajo, es que dentro de la necesidad de crear condiciones para que los migrantes y las diásporas contribuyan plenamente a la sustentabilidad y desarrollo en todos los países, el pacto menciona lo siguiente:

Permitir la participación política y la participación de los migrantes en sus países de origen, incluso en procesos de paz y reconciliación, en elecciones y reformas políticas, como estableciendo registros de votación para ciudadanos en el extranjero, y por representación parlamentaria, de acuerdo con la legislación nacional.³²¹

Lo anterior es fundamental porque es la primera vez en la que el voto de los ciudadanos en el exterior se contempla en un Pacto Internacional de manera clara. Es más de lo que se tenía. El próximo mes de diciembre, el pacto será votado en diciembre del 2018 en la Cumbre de Marruecos.

Así, bajo este contexto internacional y lo aprendido a cuatro años de la reforma electoral de 2014, y trece años desde la aprobación del primer mecanismo extraterritorial de voto en México, el presente trabajo pretende aportar en la discusión de tan importante mecanismo electoral.

321 ONU, 2018, Global compact for safe, orderly, and regular migration, Estados Unidos, p. 27.

Finalmente, para cerrar esta obra -que también puede ser el epílogo de la etapa estudiantil (aunque nunca dejemos de ser principiantes)- romperé la cuarta pared hablando por única ocasión en primera persona: el problema de nuestra democracia, que se desarrolla entre tanta pobreza, es que el ejercicio de derechos fundamentales se ve coartado por la ausencia de las condiciones mínimas para mantener la vida digna, sobre todo cuando el estatus legal en el país de residencia hace proclive a persecución y miedo. En ese sentido, no es plausible llevar a cabo la libertad de expresión, de reunión, de voto, de petición o de asociación cuando la máxima preocupación práctica es la sobrevivencia. La conformación de un régimen democrático en México no ha logrado revertir las condiciones de miseria, marginación y violencia que recaen sobre la población, y en específico de los mexicanos residentes en el extranjero. El derecho al voto es una de las tantas cosas que deben resolverse en ese sentido.

A pesar del panorama desalentador, quiero cerrar mi obra recuperando una de las ideas que me hicieron un creyente en la democracia:

La democracia no es una piedra filosofal que pueda resolver mágica y automáticamente problemas y conflictos sociales añejos, pero sí brinda oportunidades a los ciudadanos (de esas que se presentan una vez cada mil años) para que entre consensos y disensos busquemos como protagonistas, y no como espectadores o súbditos las soluciones que convengan a la mayoría, respetando siempre a las minorías. El camino de la democracia es un camino lento porque implica escuchar todas las voces, construir consenso, tolerar el disenso y respetar al adversario. Controlar al gobierno y sus agentes y crear las condiciones sociales para que todos los ciudadanos podamos participar, expresarse y contribuir en la toma de decisiones colectivas. Empinado y difícil es un camino que no tiene punto de arribo prefijado: es la voluntad ciudadana, que no es una y clara, sino resultado de complejas y cambiantes sumatorias de intereses y opiniones. Es el camino que los latinoamericanos nos estamos abriendo, a veces a golpe de machete, entre la maleza del atraso y el autoritarismo. Pero es nuestro camino, de nosotros, el pueblo.³²²

322 Gustavo Emmerich, Op. Cit. p. 46.

ANEXO

Libro de Códigos Capítulo VI

A. Contemplar el derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero (CONS)

1. Reconocimiento por decreto
2. Se menciona en la Constitución
3. Se hace mención clara y precisa además de los cargos que están a elección
0. No lo contempla

B. Se contempla en la ley electoral del estado (LEE)

1. Solo se hace mención en un artículo
2. Se menciona de manera clara en un título
3. Hay un libro destinado al tema en la ley
0. No se hace mención

C. Aprobación del mecanismo para elecciones (A&I)

1. Se aprobó y se va a implementar
2. Se aprueba y se ha implementado en una ocasión
3. Se ha implementado en más de una ocasión
0. No se contempla

D. Lineamientos específicos (LIN)

1. Se siguen los lineamientos generales del INE
2. Hay lineamientos complementarios
3. Hay lineamientos específicos que complementan a los del INE
0. No se contemplan lineamientos

E. Presupuesto propio (PRES)

1. Hay presupuesto sujeto a modificaciones del CG estatal
2. Presupuesto respetado por el CG estatal
3. Presupuesto propio y autónomo
0. No hay presupuesto destinado

- F. Estrategia de comunicación (COM)
 - 1. Difusión en comerciales, redes sociales o algún otro medio.
 - 2. Difusión y comunicación en más de un medio de difusión
 - 3. Difusión y comunicación en medios de comunicación y vínculos con comunidades migrantes
 - 0. No hay estrategia de comunicación-difusión

- G. Creación de una Unidad Técnica de Voto en el Extranjero (UTV)
 - 1. Se destinó el cargo a una oficina creada con anterioridad
 - 2. Se creó una oficina temporal para el encargo
 - 3. Se creó una oficina permanente
 - 0. No se cambió la estructura administrativa

- H. Comisión de Voto de los ciudadanos de extranjero (COMI)
 - 1. Comisión en la que participa el Consejero Presidente
 - 2. Comisión temporal de voto extraterritorial
 - 3. Comisión permanente de voto extraterritorial
 - 4. No se creó comisión

- I. Profesionalización el encargado del proyecto (PROF)
 - 4. Con licenciatura afín y sin experiencia
 - 5. Con licenciatura afín y experiencia en los temas
 - 6. Más de licenciatura y experiencia en tema de voto en el extranjero
 - 0. Sin estudios profesionales ni experiencia o licenciatura no afín

- J. Índice de partidismo (Méndez de Hoyos) (IN.PR)
 - 1. Alto nivel de partidismo
 - 2. Medio nivel de partidismo
 - 3. Bajo nivel de partidismo

BIBLIOGRAFÍA

- ✦ Aguilar, Luis Fernando, “La eficacia gubernamental: pasado y futuro”, en Ramos García, José María y Tonatíuh Guillén López (coords.), 2012, *Gobernanza por resultados en México. Eficacia directiva 2006-2012*, COLEF, México, pp. 15-53.
- ✦ _____, “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza” en Cuadernos de gobierno y administración pública, Vol. I, Núm. 1, México, 2014, pp. 11 - 36.
- ✦ Bassols, Mario, “Gobernanza: una mirada desde el poder”, en Bassols Mario y Cristóbal Mendoza (coords.), 2011, *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, UAM-ANTHROPOS, España.
- ✦ Becerra Chávez, Pablo, “El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales”, en González Madrid, Miguel y Alberto Escamilla (coords.), *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, (2015), Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, pp. 203-232.
- ✦ Blanco Fornieles, Víctor, “Análisis integral y propuestas del marco normativo del VMRE”, en Durand, Jorge y Jorge A. Schiavon (eds.), 2014, *Perspectivas migratorias III: los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, CIDE (Coyuntura y Ensayo), México.
- ✦ Calderón Chelius, Leticia y Nayamín Martínez Cosío, “La democracia incompleta: la lucha de los mexicanos por el voto en el exterior” en Chelius, Leticia (coord.), 2003, *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México.
- ✦ _____, 2010, *Los superhéroes no existen. Migrantes Mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, Contemporánea sociología-Instituto Mora, México.
- ✦ _____, “Dilemas, aciertos y conjeturas: análisis cualitativo de la experiencia de votación en el exterior en el 2012”, en Durand, Jorge y Jorge A. Schiavon (eds.), 2014, *Perspectivas migratorias III: los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, CIDE (Coyuntura y Ensayo), México.

- ✦ Cárdenas Batel, Lázaro, “Iniciativa de decreto y adición sobre el voto de los michoacanos en el extranjero”, en Badillo Moreno, Gonzalo (coord.), 2007, Michoacán y el voto en el extranjero. Una conquista de los migrantes, Edición No venal, México, p. 149-159.
- ✦ Carpizo, Jorge y Diego Valadés, 1999, El voto de los mexicanos en el extranjero, Porrúa-UNAM, México.
- ✦ Carrillo, Manuel, “Cooperación internacional” en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, 2007, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE, México.
- ✦ Castillo Vaquera, Jorge, 2013, Gobernanza electoral y judicialización de la política. Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006, El Colegio Mexiquense, México.
- ✦ Catt, Helena, et al, 2014, Electoral management design: revisited edition, IDEA, Suecia.
- ✦ Chelimsky, Eleanor, “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, pp.203-252.
- ✦ Chen, Huey-Tsyh y Peter H. Rossi, “Evaluación con sentido” El enfoque basado en la teoría”, en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, pp.85-112.
- ✦ Chihu Amparán, Aquiles, 2010, El framing del spot político, UAM Izta-palapa-Miguel Ángel Porrúa, México.
- ✦ Cuono, Massimo, “La representación democrática bajo la prueba de la gobernabilidad y la gobernanza”, en Salazar, Luis (Coord.), 2014, ¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas, Fontamara, México.
- ✦ Dardón, Mauricio, El voto de los mexicanos en el extranjero. La visión del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, México, p.1. Consultado www.diputadosprd.org.mx/debate_parlamentario/articulos/Elvoto.doc [Consultado el 28 de octubre de 2015].
- ✦ Deutsch, Karl, 1966, Los nervios del gobierno, Paidós, México.
- ✦ Dryzek, John S. “La lógica informal del diseño institucional”, en Goodin, Robert (comp.), 1996, Teoría del diseño institucional, Editorial Gedisa, España.

- ✦ Easton, David, 2006, Esquema para el análisis político, Amorroutu Editores, Argentina.
- ✦ Emmerich, Gustavo y Xiomara Peraza, “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Ludger Pries, 2011, La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa, México, pp.155-185.
- ✦ Emmerich, Gustavo, “Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas”, en López Montiel, Gustavo (Coord.), 2009, Los procesos electorales desde la perspectiva local, IEDF (Colección Sinergia, No. 9), México, pp. 19-50.
- ✦ Emmerich, Gustavo, 1997, Metodología de la Ciencia Política, UAM Iztapalapa, México.
- ✦ Fernández Segado, Francisco, “La convocatoria electoral”, en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, 2007, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEP-JF-IFE, México.
- ✦ Freidenberg, Flavia, “La calidad de las elecciones en América Latina” 2013, p. 2 en http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/77 [Consultada el 24 de junio de 2015].
- ✦ Gimete-Welsh, “La representación en el Senado mexicano. Una mirada desde la argumentación”, en Gimete Welsh, Adrián y Julieta Haidar (Coords.), 2013, La argumentación. Ensayos de análisis de textos verbales y visuales, UAM, México.
- ✦ Giménez, Gilberto, 2008, El debate político en México a finales del siglo XX. Ensayo de análisis del discurso, UNAM-IIS, México.
- ✦ Giménez, Gilberto, 2008, El debate político en México a finales del siglo XX. Ed. UNAM, México.
- ✦ Goodin, Robert, “Las instituciones y su diseño”, en Goodin, Robert (comp.), 1996, Teoría del diseño institucional, Editorial Gedisa, España
- ✦ Guerrero, Francisco, 2013, El voto de los mexicanos en el extranjero. Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro, IFE, México.
- ✦ Habermas, Jürgen, 2002, Teoría de la acción comunicativa, II, Taurus, México.
- ✦ Hardin, Russell, “Moralidad institucional”, en Goodin, Robert (comp.), 1996, Teoría del diseño institucional, Editorial Gedisa, España.

- ♦ Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas M. Mustillo, 2009, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea”, en *América Latina hoy*, Vol. 51, Abril de 2009, España, pp. 15-40.
- ♦ Hernández Becerra, Augusto, “Organismos electorales”, en *Diccionario electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989, pp. 502-504.
- ♦ IDEA Internacional, 2002, *Evaluación de la democracia. Guía básica del método del Instituto Internacional IDEA*, International IDEA, Suecia.
- ♦ _____, 2006, *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA internacional*, IDEA/IFE/TEPJF, México-Suecia.
- ♦ _____, 2007, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, IDEA/IFE, Suecia - México.
- ♦ _____, 2011, *Una introducción al voto electrónico: consideraciones esenciales*, IDEA, Suecia.
- ♦ Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2007, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE, México.
- ♦ Klein, Rudolf, “Las instituciones adaptables: el diseño institucional y el estado de bienestar en el Reino Unido”, en Goodin, Robert (comp.), 1996, *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, España.
- ♦ Kooiman, J. (2010) “Governance and Governability”, en S .P. Osborne (Ed.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp.72-86). Londres: Routledge.
- ♦ Lauga, Martín y Juan I. García Rodríguez, “La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones”, en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2007, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE, México.
- ♦ Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán, “Estudio introductorio” en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, pp. 19-42.
- ♦ March, James y Johan Olsen, “The new institutionalism: organizational factors in political life” en *American Political Science Review*, vol. 78, num.3, septiembre de 1984, pp. 734-749.

- Medina Torres, Luis Eduardo, “División de poderes” en Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón Olguín (coords.), 2007, Tratado de Ciencia Política, Anthropos-UAM Iztapalapa, México-España.
- Molina, José, “Sistemas electorales subnacionales”, en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, 2007, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE, México.
- Morales, David y Karen Susana Góngora, “El Instituto Nacional Electoral: búsqueda de eficacia y centralización” en González Madrid, Miguel y Alberto Escamilla (coords.), El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015, (2015), Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, pp. 233-254.
- Morlino, Leonardo, 2007, “Explicar la calidad democrática ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?” en Revista de Ciencia Política, Vol. 27, Núm. 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 3-22.
- Muñoz Pedraza, Abel, “Experiencias de sufragio extraterritorial en el ámbito local mexicano: los casos de Michoacán, Distrito Federal y Chiapas, en Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón Olguín (Eds.), Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México-Costa Rica, pp. 183-212.
- Navarro, Carlos, “El voto en el extranjero”, en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, 2007, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE, México.
- Nohlen, Dieter y Florian Grotz, “Voto en el extranjero: marco legal y panorama general de la legislación electoral” en Revista Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Núm. 16, 2001, México.
- Nohlen, Dieter, 2007, Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto, Editorial Universidad del Rosario, Colombia.
- O’Donnell, Guillermo, “Teoría democrática y política comparada” en Víctor Alarcón Olguín, 2006, Metodologías para el análisis político, Plaza y Valdés/UAM Iztapalapa, México, 2006.

- ✦ OIM, 2018, Informe sobre las migraciones mundiales, OIM-ONU, Suiza, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf
- ✦ Obregón, Carlos, 2008, *Institucionalismo y desarrollo*, Pensamiento Universitario Iberoamericano, México.
- ✦ Offe, Claus, “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del este”, en Goodin, Robert (comp.), 1996, *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, España.
- ✦ Panebianco, Angelo, “Comunicación política”, en Bobbio, Norberto et al, (coords.), 2008, *Diccionario de política, Siglo XXI*, México, pp. 263-268.
- ✦ Pardo, María del Carmen (comp.), 2004, *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México.
- ✦ Patton, Michael Q., “Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas y lecciones aprendidas de gran calidad”, en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahúan (comps.), 2015, *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, pp. 253-268.
- ✦ Pérez Duharte, José Alfredo, 2014, *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, IEEM, México.
- ✦ Pérez Duharte, José Alfredo, 2014, *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, IEEM (Investigaciones jurídicas y político-electorales), México.
- ✦ Pérez Torres, Daniel Enrique, 2013, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, UAM-PUEM, México.
- ✦ Peters, Guy, 2003, *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional den ciencia política*, Gedisa, España.
- ✦ Pettit, Philip, “El diseño institucional y la elección racional”, en Goodin, Robert (comp.), 1996, *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, España.
- ✦ Picado, Sonia “Derechos políticos como derechos humanos”, en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2007, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEP-JF-IFE, México.
- ✦ PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2014. *Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, PNUD, Estados Unidos.

- Porras, Francisco, “¿Sistema, continuum, modo o marco general? La anglo-gobernanza en México”, en Bassols, Mario y Cristóbal Mendoza (coords.), 2011, *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, UAM-ANTHROPOS, España.
- Priess, Frank, “Comunicación política en tiempos de crisis”, en Priess, Frank (Ed.), 2002, *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Editorial Konrad Adenauer Stiftung-Grupo Editorial Temas, Argentina, pp. 95-115.
- Ramos García, José María y Tonatiuh Guillén López (coords.), 2012, *Gobernanza por resultados en México. Eficacia directiva 2006-2012*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Reniu, Josep, “El voto electrónico en España, México y Argentina”, en Loza, Nicolás (comp.), 2011, *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, FLACSO-TEPJE, México.
- Reveles, Francisco, “Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización de México”, en López Montiel, Gustavo (coord.), 2009, *Los procesos electorales desde la perspectiva local*, IEDF (Colección Sinergia, No. 9), México, pp. 51-80.
- Reyes del Campillo, Juan y Víctor Alarcón Olguín, “competencia política y calidad de las elecciones en México”, en Alarcón Olguín, Víctor y Esperanza Palma, 2014, *Instituciones, participación y representación políticas en México*, UAM Iztapalapa-Tirant lo Blanch, México.
- Reynolds, Andrew, et al, 2014, *Electoral system design: The new international IDEA handbook*, IDEA, Suecia.
- Rhodes, Rod “Governance and public administration”, en Jon Pierre, 2000, *Debating governance. Authority, steering and democracy*, Oxford University Press, Reino Unido.
- Rossi, Peter H. et al, “El contexto social de la evaluación”, en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, 341-419
- Saltman, Roy, 2006, *The history and politics of voting technology. In quest of integrity and public confidence*, Palgrave McMillan, Estados Unidos.

- ✦ Sartori, Giovanni, 1997, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Editorial punto de lectura, España.
- ✦ Schultze, Rainer-Olaf, "Governance" en Nohlen, Dieter, 2006, *Diccionario de Ciencia Política*, Editorial Porrúa/El Colegio de Veracruz, México
- ✦ Shepsle, Kenneth, "Acuerdos políticos en los marcos institucionales" en Goodin, Robert (comp.), 1996, *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, España.
- ✦ Talbot Coram, Bruce, "Teoría de segunda mejor alternativa y sus implicaciones para el diseño institucional", en Goodin, Robert (comp.), 1996, *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, España.
- ✦ Tarouco, Gabriela, "The role of political parties in electoral governance: delegation and the quality in Latin America" en *The legal regulation of political parties - promoting electoral integrity*, 2004, Sydney University, Australia.
- ✦ Torres Méndez, Clarisa "Voto en el Extranjero por una decisión ponderada", en *Voz y Voto*, núm. 75, mayo de 1999, México.
- ✦ Torres, Rodolfo, 2016, *El voto en la democracia: presente y futuro*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República-Almaqui Editores-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, México.
- ✦ Tovar, Adjani Gabriela, "Latizenship: el camino entre la asimilación y nuevas formas de ciudadanía", en Bobes León, Velia Cecilia, 2012, FLACSO, México.
- ✦ Tuesta Soldevilla, Fernando, "El voto electrónico", en Nohlen, Dieter, et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, 2007, FCE-IIDH, Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJF-IFE, México.
- ✦ Tuirán, Rodolfo y José Luis Ávila, "La migración México-Estados Unidos, 1940-2010" en Alba, Francisco, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco, 2010, *Migraciones Internacionales (Los grandes problemas de México; V.3)*, El Colegio de México, México.
- ✦ Tula, María Inés, "El voto electrónico en los procesos electorales argentinos", en Loza, Nicolás, 2011, *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, Flacso México-TEPJF, México.
- ✦ Valdés Corona, Brenda Elisa, "Derechos políticos plenos: la lucha fallida de los consejeros del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos

- en el Exterior” en Durand, Jorge y Jorge A. Schiavon (eds.), 2014, *Perspectivas migratorias III: los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, CIDE (Coyuntura y Ensayo), México.
- Von Beyme, Klaus, “Institutional engineering and transition to democracy”, en Zielonka, Jan 2003, *Democratic consolidation in Eastern Europe Volume: Institutional engineering*, Oxford Scholarship online Reino Unido, pp.3-24.
 - Vowe, Gehard y Jeans Wolling, “¿Americanización de la campaña electoral o marketing político? La evolución de la comunicación política”, en Priess, Frank (Ed.), 2002, *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Editorial Konrad Adenauer Stiftung-Grupo Editorial Temas, Argentina, pp. 53-91.
 - Wall, Allan et al, 2006, *Electoral management design: the international IDEA handbook*, IDEA, Suecia.
 - Welp, Yanina, “Latinoamérica conectada. Apuntes para el desarrollo de la democracia electrónica” en Loza, Nicolás, 2011, *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, Flacso México-TEPJE, México.
 - Weyland, Kurt, 2008, “Toward a New theory of institutional change” en *World politics*, volumen 60, número 2, Cambridge University Press, Estados Unidos, pp. 281-314.
 - Winkel, Olaf, “La controversia en torno a los potenciales democráticos de las tecnologías informáticas interactivas: posiciones y perspectivas” en Priess, Frank (Ed.), 2002, *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*, Editorial Konrad Adenauer Stiftung-Grupo Editorial Temas, Argentina, pp. 411-438.
 - Zebadúa, Emilio, “Una propuesta de educación para el civismo: la construcción de la democracia desde el trabajo de los órganos electorales”, en López Montiel, Gustavo (Coord.), 2009, *Los procesos electorales desde la perspectiva local*, IEDF (Colección Sinergia, No. 9), México, pp. 117-140.

Fuentes primarias y legislación nacional

- Acuerdo Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ratifica la rotación de las presidencias de las Comisiones Permanentes, así como se crean las Comisiones temporales del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y la de Seguimiento

de los Procesos Electorales Locales 2016-2017. En <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/SecretariaEjecutiva/SE-Varios/2016/Acuerdo-INE-CG665-2016.pdf> [Consulta da el 10 de noviembre de 2016].

- ✦ Acuerdo del consejo general del instituto federal electoral por el que se designa una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los estados unidos mexicanos y se crea una comisión de coordinación y apoyo del consejo general. Consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4878369&fecha=15/05/1998[22 de octubre de 2015].
- ✦ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los lineamientos para la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero para las entidades federativas y el distrito federal con procesos electorales locales, Consultado en http://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/AR_OI/INE-CG-828-2015%20Lista%20nominal%20del%20voto%20en%20el%20extr.pdf
- ✦ Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero que presenta el comité técnico de especialistas creado por acuerdo cg753/2012
- ✦ COFIPE, 1996
- ✦ COFIPE, 2005
- ✦ COFIPE, 2006
- ✦ CONAPO, Anuario de migración y remesas 2015, México, consultado http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/1747/1/images/Anuario_Migracion_y_Remesas_2015.pdf [26 de septiembre de 2015].
- ✦ IFE, 2006, Informe final sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, México. Consultado en <http://www.ine.mx/documentos/votoextranjero> [31 de octubre de 2015].

- ♦ IFE, 2012, Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Proceso electoral 2011-2012. Consultado en http://www.votoextranjero.mx/c/document_library/get_file?uuid=fce-8dbba-63e7-4e1e-946e-e09fd59de581&groupId=10157 [12 de octubre de 2015].
- ♦ IFE, 2013, Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero que presenta el comité técnico de especialistas creado por el acuerdo CG753/2012, IFE-México.
- ♦ Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero. 12 de noviembre de 1998. Consultado en <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/veinfin.htm> [22 de octubre de 2015].
- ♦ Iniciativa de adición al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), Jeffrey Jones y Genaro Borrego. Consultada en <http://www.ife.org.mx/documentos/votoext/INI-PRI120602.pdf> [29 de octubre de 2015].
- ♦ LEGIPE, 2014
- ♦ Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en las entidades federativas que correspondan, durante los procesos electorales locales de 2015-2016. Consultado en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-30/CGex201510-30_ap_10_a1.pdf
- ♦ Punto de acuerdo con punto de acuerdo en relación al ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero, presentada por el diputado Elías Martínez Rufino, del grupo parlamentario del PRD, el sábado 15 de diciembre de 2001. Gaceta Parlamentaria del 18 de diciembre de 2001, consultada en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> [29 de octubre de 2015].
- ♦ Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales identificado con el número de expediente UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 Y SUS ACUMULADOS UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015

y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, incoado en contra de la consejera presidenta y las y los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación ciudadana del estado de Chiapas, por la presunta comisión de hechos que podrían configurar una de las causales de remoción, previstas en el artículo 102, párrafo 2, de la ley general de instituciones y procedimientos electorales, Consultado en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2016/02_Febrero/CGex201602-19/CGex201602-19_rp_4.pdf

Fuentes primarias y legislaciones locales

Aguascalientes

- ✦ Código Electoral para el Estado de Aguascalientes, <http://www.poderjudicialags.gob.mx/servicios/legislacion/C%C3%B3digo%20Electoral.pdf>
- ✦ Constitución política del estado de Aguascalientes, Consultada en <http://www.poderjudicialags.gob.mx/servicios/legislacion/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Estado%20de%20Aguascalientes.pdf>

Baja California Sur

- ✦ Acuerdo del consejo general del instituto estatal electoral de Baja California Sur mediante el cual se determina la procedencia de la implementación del voto de los ciudadanos que tengan registrado su domicilio en el estado de Baja California Sur y residan en el extranjero, para el proceso local electoral 2014 - 2015. Consultado en http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU361.pdf
- ✦ Acuerdo del consejo general del instituto estatal electoral de Baja California Sur para la creación, integración y funcionamiento de la Comisión Especial así como la Unidad Técnica para el voto de los ciudadanos que tengan registrado su domicilio en esta entidad federativa y residan en el extranjero, durante el proceso local electoral 2014 - 2015. Consultado en http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU367.pdf
- ✦ Acuerdo del consejo general del instituto estatal electoral de Baja Califor-

nia Sur, por el que se determina la modalidad para recabar el sufragio de los ciudadanos con domicilio registrado en Baja California Sur y residencia en el extranjero, en la elección de gobernador del estado, para el proceso local electoral 2014 - 2015. Consultado en http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU377.pdf

- ✦ Acuerdo del consejo general del instituto estatal electoral de Baja California Sur, por medio del cual se aprueba el modelo de convocatoria dirigida a los ciudadanos con credencial para votar con fotografía domiciliada en Baja California Sur (con terminación 03, 09, 12 o la actualizada) y residencia en el extranjero, para participar en la elección de gobernador del estado el próximo 07 de junio de 2015, así como el formato de solicitud de inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero, para el proceso local electoral 2014 - 2015. Consultada en http://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS_ACU378.pdf
- ✦ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Consultada en http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&id=2097&
- ✦ Informe final de actividades que rinde la unidad técnica del voto en el extranjero del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, en cumplimiento al acuerdo número cg-ooosenero-201s, emitido por el consejo general de este organismo público local electoral. Consultado en http://www.ieebcs.org.mx/pe2015/informe_final_votoextranjerobcs.pdf
- ✦ Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, Consultada en <http://www.cbcs.gob.mx/Leyes-2012/LEstatalElectoralBCS.pdf>

Chiapas

- ✦ Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que se expiden los lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Local 2012, Consultado en <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/acuerdos06/?m=3&p=>
- ✦ Acuerdo del consejo general del instituto de elecciones y participación ciudadana, por el que se aprueban los lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2014-2015, <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/acuerdos14>

- ✦ Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, IEPC, 2015. Consultado en <http://iepc-chiapas.org.mx/legislacion/325-codigo-de-elecciones-y-participacion-ciudadana>
- ✦ Decreto Número 007, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.chiapas.gob.mx>
- ✦ Decreto Número 010, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.chiapas.gob.mx>
- ✦ Decreto Número 341, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.chiapas.gob.mx>
- ✦ Decreto Número 356, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, consultado en <http://www.chiapas.gob.mx>
- ✦ Decreto 514, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/decretos12/2014>
- ✦ Decreto 521, Secretaría General de Gobierno, Dirección de Asuntos jurídicos, Chiapas, <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/decretos12/2014>
- ✦ Memoria Electoral 2012, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, IEPC, 2012.

Colima

- ✦ Acuerdo del consejo general del Instituto Electoral del Estado de Colima, por el que se aprueban los lineamientos para garantizar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos colimenses residentes en el extranjero en el proceso electoral local 2014 2015, con número IEE/CG/A045/2015
- ✦ Acuerdo del Instituto Electoral del Estado de Colima, relativo a la aprobación del sistema para la emisión del voto de los ciudadanos colimenses que residen en el extranjero, en la elección de gobernador constitucional del estado en el proceso electoral local 2014-2015. Con número IEE/CG/A034/2015
- ✦ Acuerdo relativo a la ampliación del plazo para la solicitud de regis-

tro de ciudadanos colimenses residentes en el extranjero que pretenden votar en la elección de gobernador en el proceso electoral local 2014-2015, con número IEE/CG/A058/2015.

- ✦ Acuerdo relativo al procedimiento de escrutinio y cómputo del voto electrónico de los colimenses residentes en el extranjero en la elección de gobernador del estado en el proceso electoral local 2014-2015, así como de los documentos que se utilizarán en el mismo por los funcionarios que fueron aprobados para tal efecto. Con número IEE/CG/A084/2015
- ✦ Decreto no. 358 por el que se aprueba el Código Electoral del estado de Colima. Consultado en http://www.ieecolima.org.mx/leyes/codigo_electoral_nuevo2014.pdf

Distrito Federal

- ✦ Acuerdo del consejo general del instituto electoral del Distrito Federal por el que se designa a las consejeras o consejeros electorales que integra el comité que coordinara, las actividades tendientes a recabar el voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno de 2012. Consultado en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2011/ACU-018-11.pdf>
- ✦ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, 2012, Instituto Electoral del Distrito Federal. Consultado en <http://electoral.juridicas.unam.mx/Electoral2012Mx/doctos/de/1.pdf>
- ✦ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, 2012, Instituto Electoral del Distrito Federal. Consultado en http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/CIPEDF.pdf
- ✦ Código Electoral del Distrito Federal, 2008, Instituto Electoral del Distrito Federal. Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo27401.pdf>

Michoacán

- ✦ Código Electoral del Estado de Michoacán, 2014, Consultado en http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/file/2687-marco_legal.legislacion_aplicable.codigo_electoral_del_estado_de_michoacan_pdf

- ✦ Código Electoral del Estado de Michoacán, 2007, Consultado en <http://docs.mexico.justia.com/estatales/michoacan/codigo-electoral-del-estado-de-michoacan.pdf>
- ✦ Decreto 131, Periódico Oficial de 11 de febrero de 2007. Consultado en <http://201.159.134.38/obtenerpdf.php?path=/Documentos/ESTADO/MICHOACAN/o1526702.pdf&nombreclave=o1526702.pdf>.
- ✦ Memoria del voto de los michoacanos en el extranjero, proceso electoral 2007. Consultada en www.iem.org.mx
- ✦ Periódico Oficial del 15 de marzo de 2007, Consultado en <http://201.159.134.38/obtenerpdf.php?path=/Documentos/ESTADO/MICHOACAN/o1526702.pdf&nombreclave=o1526702.pdf>.

Oaxaca

- ✦ Acuerdo del Consejo General por el que se designan a los integrantes de las comisiones permanentes y provisionales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que se genera a partir de los siguientes <http://www.ieepco.org.mx/acuerdos/2015/02%20ACUERDO%20COMISIONES%20PERM%20Y%20PROV%20CG%202015.pdf>
- ✦ Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca <http://www.congreso-oaxaca.gob.mx/61/legislacion/leyes/145.pdf>
- ✦ Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca <http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/legislacion/Constitucionpolitica-del-Estado-de-Oaxaca.pdf>

Zacatecas

- ✦ Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba la integración y funcionamiento de la Comisión Especial para el voto de los zacatecanos residentes en el extranjero, para el proceso local ordinario 2015-2016, <http://>

www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/07082015_2/acuerdos/ACGIEEZ027VI2015.pdf

- ✦ Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba la designación de la persona titular de la Unidad del Voto de los Zacatecanos Residentes en el Extranjero. http://www.ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/08122015_2/acuerdos/ACGIEEZ082VI2015.pdf
- ✦ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Consultada en www.congreso Zacatecas.gov.mx/e/todojuridico&cual=172
- ✦ Ley electoral del estado de Zacatecas, Consultada en [http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio_est/02%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas%20\(Decreto%20383%20-%20Junio%20de%202015\).pdf](http://www.ieez.org.mx/MJ/compendio_est/02%20Ley%20Electoral%20del%20Estado%20Zacatecas%20(Decreto%20383%20-%20Junio%20de%202015).pdf)

Referencias hemerográficas

- ✦ Animal políticos, “Desde Angola y Vietnam: el fraude en la lista de votantes en el extranjero de Chiapas” en <http://www.animalpolitico.com/2016/03/desde-angola-y-vietnam-el-fraude-en-la-lista-de-votantes-en-el-extranjero-de-chiapas/> [Consultada 21 de mayo de 2015].
- ✦ El Universal, Urgen a avalar el voto en el exterior, 22 de abril de 2004. Consultado en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/109977.html> [29 de octubre de 2015].
- ✦ Grupo fórmula, “Desafueran a diputado migrante en Chiapas”, 11 de diciembre de 2015, en <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=554511>, [Consultada 18 de mayo de 2015].
- ✦ Gutiérrez, Óscar “Recibe formal prisión organizador de voto chiapaneco en el extranjero” en El Universal, México, 23 de diciembre de 2015, en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/12/23/recibe-formal-prision-organizador-de-voto-chiapaneco-en-el-extranjero> [Consultada 18 de mayo de 2015].
- ✦ Hernández, Edgar, “Abren voto para chiapanecos en el exterior”, en El Reforma, México, 5 de julio de 2015, en <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=583545>

- ✦ Herrera, Claudia, “Hoy vota el INE remoción de los siete consejeros de Chiapas” en La Jornada, México, 19 de febrero de 2016, <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/19/politica/017n1pol> [Consultada 19 de febrero de 2016].
- ✦ La Jornada, Fox firma iniciativa para que los mexicanos en el extranjero puedan votar en 2006, 16 de junio de 2004, Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/16/016n1pol.php?origen=index.html&fly=1> [30 de octubre de 2015].
- ✦ Mandujano, Isaín, “Sin resolver, fraude con el voto de los chiapanecos en el extranjero” en Proceso, México, 10 de marzo de 2016, en <http://www.proceso.com.mx/433148/sin-resolver-fraude-voto-chiapanecos-en-extranjero>
- ✦ MVS Noticias, “Podrán chiapanecos votar desde el extranjero”, 16 de enero de 2015, en <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/podran-chiapanecos-votar-desde-el-extranjero-544> [Consultada el 18 de mayo de 2015].
- ✦ Plumás atómicas, “Gente de Manuel Velasco operó fraude del voto de chiapanecos en el extranjero”, 11 de marzo de 2016, <http://plumasatomicas.com/2016/03/gente-de-manuel-velasco-opero-fraude-del-voto-de-chiapanecos-en-el-extranjero/> [Consultada 18 de mayo de 2015].
- ✦ Proceso, Presenta Fox iniciativa para el voto de los mexicanos en el exterior, 16 de junio de 2004. Consultado en <http://www.proceso.com.mx/?p=234220> [29 de octubre de 2015].
- ✦ Red política, “PVEM, con mayoría para diputado migrante: PREP”, 20 de julio de 2015, en <http://www.redpolitica.mx/ecciones-2015/prep-chiapas-pvem-con-mayoria-para-diputado-migrante> [Consultada 18 de mayo de 2015].
- ✦ Reporte indigno, “Oneroso, voto chilango en el exterior”, 23 de agosto de 2012, en <http://www.reporteindigo.com/reporte/df/oneroso-voto-chilango-en-el-exterior> [Consultada 18 de mayo de 2015].

Spots propagandísticos

- ✦ Spot “Credencialización en el extranjero”, en https://www.youtube.com/watch?v=HV_dYMSplxc [Consultado el 13 de junio de 2016].

- Spot “Eduardo Nájera” [Solicitado al INE por medio de Infomex].
- Spot “Estés donde estés, IEM” <https://www.youtube.com/watch?v=lti-P8v3kF4g> [Consultado el 13 de junio de 2016].
- Spot “Fotografías” <https://www.youtube.com/watch?v=mJ6X1PZX-cBM> [Consultado el 13 de junio de 2016].
- Spot “Kit para votar” [Solicitado al INE por medio de Infomex].
- Spot “Razones para votar”, en <https://www.youtube.com/watch?v=6xO4hffXjP> [Consultado el 16 de junio de 2016].
- Spot “Tigres del Norte” [Solicitado al INE por medio de Infomex].
- Spot “Voto en el extranjero para gobernador de Zacatecas, 2014” <https://www.youtube.com/watch?v=pbnqwJmOGqI> [Consultado el 13 de junio de 2016].
- Spot “XV años” [Solicitado al INE por medio de Infomex].
- Spot conexión [Solicitado al INE por medio de Infomex].

Entrevistas realizadas

- Arturo Sánchez Gutiérrez, Consejero INE, México CDMX, 15 de diciembre de 2016.
- Carlos Navarro, Director de estudios y proyectos internacionales, INE, México, CDMX, 7 de marzo de 2017.
- Claudia Corona, Subdirectora de oficina de vinculación de mexicanos residentes en el extranjero, México, CDMX, 7 de marzo de 2017.
- Dalia Moreno, Responsable COVE 2012, Vía Skype, 21 de noviembre de 2016.
- Enrique Andrade, Consejero INE, México CDMX, 16 de diciembre de 2016.
- Jorge Schiavon Uriegas, Académico CIDE, México, CDMX, 14 de noviembre de 2016.
- José Woldenberg, Ex presidente IFE/académico UNAM, México, CDMX, 9 de enero de 2017.
- Leonardo Valdés Zurita, Ex presidente IFE/académico BUAP, Querétaro, México, 10 de diciembre de 2016.
- Leticia Calderón Chelius, Académica Instituto Mora, México, CDMX, 17 de octubre de 2016.

- ✦ Lorenzo Córdova Vianello, Presidente INE, México, CDMX, 28 de abril de 2017.
- ✦ Luis Carlos Ugalde, Ex presidente IFE, México CDMX, 5 de abril de 2017.
- ✦ Patricio Ballados Villagómez, responsable de la COVE 2006, México CDMX, 9 de noviembre de 2016.
- ✦ Víctor Alejandro Espinoza Valle, Académico COLEF, México, CDMX, 20 de septiembre de 2016.
- ✦ Yuri Gabriel Beltrán Miranda, Consejero IEDE, México, CDMX, 18 de noviembre de 2016.



Carretera Guanajuato-Puentecillas Km. 2+767
Puentecillas, Guanajuato, Gto., México. C.P. 36263

Este libro se imprimió en los Talleres de
Linotipográfica Dávalos Hnos., S.A. de C.V.

Paseo del Moral No 117 Jardines del Moral, C.P. 37160
León, Guanajuato, México
(477) 717 1993, 717 1039

Consta de un tiraje de 1000 ejemplares.
Mayo 2020.

le
yen
do

tú

decides
saber



Descarga nuestras

Publicaciones
editoriales



Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005-2018

José Antonio Carrera Barroso

Desde hace casi tres lustros, las y los mexicanos residentes en el extranjero tienen el derecho a votar en las elecciones de su país de origen. Con cada elección han salido a la luz diversas necesidades de reforma para facilitar el voto de las y los connacionales, sin que ello represente sacrificar medidas de seguridad que generan que el voto cuente y se cuente bien. Sin embargo, ello no quiere decir que no existan retos institucionales para mejorar el dispositivo de votación extraterritorial. El presente texto tiene por objetivo evaluar el estado del voto de la ciudadanía residente en el extranjero, partiendo de un análisis histórico-legal, que decanta en una investigación evaluativa de las diferentes dimensiones del voto, como lo son la normativo-legal, administrativa o la incidencia de los partidos políticos, así como de diseño y desempeño institucionales; el estado de la gobernanza e integridad electoral, y la calidad misma de las elecciones extraterritoriales. Lo anterior, tanto a nivel nacional como subnacional en las entidades que han implementado el mecanismo de votación para la ciudadanía que ha decidido, por diferentes razones, poblar el mundo.

ISBN: 978-607-98684-7-5



9 786079 868475



25 Años
Haciendo valer **tu** decisión



Organización certificada conforme a la NMX-R-025-SCFI-2015- Igualdad Laboral y No Discriminación. Núm. de registro: RPRIL- 071, vigente del 26 de enero de 2017 al 26 de enero de 2021.

