

Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

La segunda experiencia del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.
Aprendizajes y la agenda inmediata.

LA SEGUNDA EXPERIENCIA DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

APRENDIZAJES Y LA AGENDA INMEDIATA



La segunda experiencia
del Voto de los Mexicanos
Residentes en el Extranjero
Aprendizajes y la agenda inmediata

Instituto Federal Electoral

Consejero Presidente

Dr. Leonardo Valdés Zurita

Consejeros Electorales

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Sergio García Ramírez

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dra. María Marván Laborde

Dr. Benito Nacif Hernández

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P. Gregorio Guerrero Pozas

La segunda experiencia
del Voto de los Mexicanos
Residentes en el Extranjero
Aprendizajes y la agenda inmediata

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

D.R. © 2012 Instituto Federal Electoral
Viaducto Tlalpan No. 100,
Col. Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan,
C.P. 14610, México, Distrito Federal.

Coordinación, supervisión e integración de la obra:
Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, Instituto Federal Electoral

Formación editorial y diseño:
Beatriz Díaz Corona J.

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los autores y los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor, y en su caso de los tratados internacionales aplicables. La persona que infrinja esta disposición se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes.

Las síntesis académicas contenidas en la presente publicación son resultado de los proyectos de investigación realizados en el marco de los convenios de colaboración celebrados entre el Instituto Federal Electoral y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, AC, y la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Las opiniones vertidas en este libro son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión del Instituto Federal Electoral.

ISBN en trámite.
Impreso México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita. Prohibida su venta

ÍNDICE

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS 9

MENSAJE DEL DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA, CONSEJERO
PRESIDENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL 11

PRESENTACIÓN

Mtra. Dalia Moreno López, Coordinadora del Voto
de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 15

1

DOS EXPERIENCIAS MEXICANAS DE SUFRAGIO A DISTANCIA.
INNOVACIONES, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS
Dr. Benito Nacif Hernández, Consejero Electoral
del Instituto Federal Electoral 21

2

¿POR QUÉ CONTAR CON UN ESTUDIO JURÍDICO DEL LIBRO
SEXTO DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES?
Dra. María Macarita Elizondo Gasperín, Consejera
Electoral del Instituto Federal Electoral 31

3LIBRO SEXTO DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES COMENTADO

Coordinador Dr. César Iván Astudillo Reyes,
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad
Nacional Autónoma de México **37**

4RESUMEN EJECUTIVO DE LA INVESTIGACIÓN “ANÁLISIS DE
LA SEGUNDA EXPERIENCIA DEL VOTO DE LOS MEXICANOS
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO EN EL PROCESO ELECTORAL
FEDERAL 2011–2012”

Coordinador General, Dr. Jorge Guillermo Durand Arp Nissen,
Centro de Investigación y Docencia Económicas **89**

5HACIA UN NUEVO MODELO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre,
Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral **283**

CONCLUSIONES **289**

LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- CAT: Cláusula Alternativa Tácita
- CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas
- CCD: Centro para el Desarrollo Democrático
- CG: Consejo General
- CNCS: Coordinación Nacional de Comunicación Social
- CNVRFE: Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores
- COLEF: Colegio de la Frontera Norte
- COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- COVE: Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero
- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- CPVF: Credencial para Votar con Fotografía
- DECEYEC: Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- DERFE: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
- DOF: Diario Oficial de la Federación
- IEDF: Instituto Electoral del Distrito Federal
- IFE: Instituto Federal Electoral
- IJJ: Instituto de Investigaciones Jurídicas
- IME: Instituto de los Mexicanos en el Exterior
- ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México
- JGE: Junta General Ejecutiva

- LNE: Lista Nominal de Electores
- LNERE: Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero
- OIM: Organización Internacional para las Migraciones
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- PEP: Paquete Electoral Postal
- PEF: Proceso Electoral Federal
- RFE: Registro Federal de Electores
- RR: Regla de Reconocimiento
- SILNERE: Solicitud de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero
- SEPOMEX: Servicio Postal Mexicano
- SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores
- SVR: Sobres–Voto Recibidos
- TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- UdeG: Universidad de Guadalajara
- UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
- UPU: Unión Postal Universal
- VMRE: Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero

MENSAJE DEL DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA,
CONSEJERO PRESIDENTE DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Actualmente, 214 millones de personas en el mundo tienen la calidad de migrantes. De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México es el país con mayor número de habitantes residiendo fuera de su territorio: casi 12 millones. Esta cantidad de migrantes equivale a 10.7% de la población mexicana. De este universo, 90% se concentra en Estados Unidos.

Los flujos internacionales de personas son consecuencia de la globalización y de las asimetrías económicas y productivas entre las naciones. La importancia de los flujos migratorios explica que más de 110 naciones hayan desarrollado diversos mecanismos de votación para las personas que se encuentran fuera de su país. El modelo postal, el modelo personal, el modelo electrónico y sus distintas combinaciones son alternativas que contribuyen a ejercer un derecho fundamental y benefician el desarrollo de los sistemas democráticos.

En noviembre de 1996, los legisladores mexicanos asumieron el compromiso de explorar alternativas que permitieran a los mexicanos residentes en el extranjero ejercer su derecho al sufragio en las elecciones presidenciales. Para ello, incluyeron en el Artículo Octavo Transitorio del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) la creación de la Comisión de Especialistas que Estudia las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Es claro que en un país inmerso en un proceso de transición a la democracia, las fronteras nacionales no deben limitar la universalización del sufragio.

De ahí que, con base en el Informe final de esa Comisión de Especialistas (creada en abril de 1998), se concluyó la viabilidad técnica de la votación extraterritorial y se sugirieron diversos mecanismos para la emisión del voto; entre ellos, el modelo postal plasmado en el Libro Sexto del COFIPE, denominado *Del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, aprobado el 30 de junio de 2005. Con este acuerdo legislativo, México se unió al amplio número de países que reconocen el derecho al voto de sus connacionales desde el extranjero.

Con esta base legislativa, en 2006 el IFE organizó la primera experiencia de voto transnacional. La participación de nuestros connacionales en la elección presidencial de ese año puso a prueba la pertinencia del modelo. Tanto los actores políticos como la sociedad, las instituciones involucradas y los medios de comunicación crearon una gran expectativa por esta innovación, en función del número estimado de mexicanos que han migrado de nuestro país.

Los aprendizajes de esa experiencia fueron relevantes. El periodo tan corto para instrumentar la ley y realizar convenios de colaboración, las altas expectativas sobre la participación, la complejidad del modelo y lo costoso de su implementación generaron una percepción negativa de la experiencia del voto transnacional. Las cifras son contundentes: de un universo de 4.2 millones de electores potenciales, de acuerdo con el estudio realizado por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), sólo 32,632 votos fueron válidos.

Sin embargo, para el Instituto Federal Electoral (IFE) es erróneo valorar la experiencia desde un enfoque meramente cuantitativo. La aportación del voto en el extranjero a la universalización del sufragio es equiparable al impacto del voto femenino para la evolución de nuestra democracia en 1953. Garantizar el ejercicio de un derecho fundamental no tiene un valor financiero, sino democrático.

En 2012, consideramos el voto transnacional como un proyecto estratégico. En el IFE nos comprometimos, institucional y personalmente, con

la obligación constitucional de garantizar el derecho al sufragio a todos los mexicanos sin importar su lugar de residencia.

El punto de partida de los trabajos fue el diagnóstico de la experiencia de 2006. A partir de ello, mediante un cuidadoso trabajo de planeación que incluyó el establecimiento de objetivos transversales, una mayor coordinación institucional y la concertación de acuerdos interinstitucionales, llevamos a cabo la implementación del voto desde el extranjero en la pasada elección presidencial. Esta forma de aprovechar las experiencias favoreció la creatividad institucional para innovar acciones, simplificar procedimientos y flexibilizar, a través de interpretaciones garantistas de la ley electoral del COFIPE, el cumplimiento de algunos requisitos.

Con estas acciones y los múltiples esfuerzos de quienes nos involucramos en el proyecto, la participación aumentó 24.8%, considerando que en 2006 se recibieron 32,632 votos y en 2012, 40,737. Aunado a esta cifra, logramos disminuir 53% los recursos públicos invertidos, en comparación con los ejercidos en 2006. A pesar de afirmar que se cumplieron los objetivos, la visión de los integrantes del Consejo General (CG) es que debemos impulsar una transformación cualitativa para facilitar masivamente el voto de nuestros connacionales desde el extranjero.

Después de dos experiencias, es clara la necesidad de una revisión profunda del modelo actual. Los múltiples requisitos establecidos en la ley se han convertido en obstáculos que incluso han inhibido la participación. Transformar radicalmente la forma de registro y evolucionar la modalidad de voto postal son dos ejes centrales para exponenciar el voto transnacional.

Este libro es una aportación para transformar esas condiciones que no han favorecido la participación de nuestros migrantes. El planteamiento de soluciones viables se ha convertido en una premisa central de nuestros trabajos de cara a una eventual reforma legislativa.

El ejercicio de los derechos políticos no conoce fronteras. Es deber de todos, gobiernos, partidos políticos, autoridades electorales y ciudadanos, procurar lo necesario para garantizar la participación de todos los mexicanos, que así lo deseen, en la vida pública de su país y contribuir con ello al perfeccionamiento de nuestra democracia.

Dr. Leonardo Valdés Zurita
Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral

PRESENTACIÓN

Es común que al abrir el debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, surjan diversas y hasta encontradas opiniones en torno a este derecho en México. En sus orígenes, el debate transcurrió desde el análisis de la doble nacionalidad, hasta discusiones acerca de quiénes deberían ser acreedores del derecho a votar desde el extranjero. Después, transitó por las estimaciones estadísticas y las consecuencias que podría tener en las elecciones un voto desconocido, heterogéneo y de tales dimensiones; por el análisis de las modalidades posibles para el ejercicio del derecho; por foros académicos y hasta por cálculos diplomáticos sobre los aspectos que se deberían prever en términos de relaciones bilaterales. Estos son algunos de los ejes por los cuales se revisó el voto a distancia.

En sentido estricto, la mayoría de estas disyuntivas quedaron superadas con la aprobación de la reforma que reguló el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE). Con ella se dio pie a un modelo de registro y votación vía correo postal certificado que parecía responder a una demanda de más de diez años por parte de los migrantes y brindar certeza a las fuerzas políticas nacionales.

Sin embargo, a la luz de dos procesos electorales federales, en los cuales se ha instrumentado formalmente el ejercicio del derecho al VMRE, ha quedado demostrado que el asunto está *parcialmente* resuelto, pues más allá de las divergencias de opiniones en torno al tema, en la legislación actual existen lagunas, ambigüedades y hasta contradicciones evidentes que complejizan la puesta en marcha de su organización, inhiben la participación y obstaculizan un ejercicio democrático incluyente.

La experiencia del IFE en dos ejercicios de voto en el extranjero puede dar cuenta de ello, porque al ser el responsable de la aplicación del mismo

se ha enfrentado a los desafíos que conlleva organizar los procedimientos para votar desde el extranjero y también al reto que implica informar fuera del país a un grupo heterogéneo, con características sociales y demográficas diversas, como son los mexicanos en el exterior.

En este reciente Proceso Electoral Federal (PEF), el Instituto buscó, bajo un estricto apego a la ley y en ciertos casos bajo interpretaciones garantistas del derecho de los ciudadanos en desigualdad de condiciones para votar¹, facilitar la participación por diversos canales. Sin embargo, existen elementos que únicamente bajo modificaciones legales podrían incrementar los índices de participación.

Es cierto también que no sólo el tipo de modelo de voto a distancia influye en la participación. Está probado que las características de la diáspora, la cultura política y hasta las votaciones internas del país son factores que pueden incidir en ello. En el caso mexicano, si bien todos ellos resultan elementos poderosos para incentivar o inhibir la votación, actualmente existe consenso en que el marco legal es restrictivo para la mayoría de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Por ende, se hace necesario revisar el tema desde diferentes perspectivas y aristas a fin de identificar la coherencia con las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de derechos humanos², con los tratados internacionales a los que México se ha sumado en materia de migración y derechos de trabajadores migrantes³; y analizar cómo todos estos elementos pueden considerarse en un mecanismo de voto a distancia moderno que brinde certeza, transparencia y cumpla con los principios de nuestro sistema electoral.

Se dice fácil, pero este trabajo requiere de análisis serios y sobre todo de acuerdos políticos a fin de definir si los mexicanos residiendo dentro

¹Ver Acuerdo del CG224/2010 por el que se exime a los mexicanos residentes en el extranjero de la vigencia de la CPVF con terminación 03.

² Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

³ Entre éstos, destacan la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.

y residiendo fuera estamos dispuestos a flexibilizar el modelo. Una parte importante de este debate es el que a continuación se podrá seguir a través de una interesante lectura y en la que se conjuntan visiones académicas, políticas, administrativas y técnicas.

En esta segunda experiencia, el IFE, en el marco de sus responsabilidades y previo al cierre del *Proyecto Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011–2012*, se ha comprometido a dejar diversos estudios e informes finales, como un legado que pueda ser tomado en consideración por el Congreso de la Unión y los actores interesados en impulsar cambios en materia del VMRE.

Este documento es parte de una serie de trabajos que el Instituto ha impulsado para dar cuenta de las acciones realizadas en la segunda experiencia del VMRE en el reciente PEF y destacar tanto las lecciones aprendidas como las recomendaciones hacia el futuro.

El objetivo de este esfuerzo es transmitir la mayor información posible a aquellos que, en su momento, les corresponda tomar las decisiones al respecto.

En primera instancia y adjunto al libro, se encuentra el *Informe final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011–2012*, en forma de DVD interactivo. El informe se encomendó a la Comisión del VMRE y a la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE). Fue elaborado entre las seis áreas ejecutivas del Instituto involucradas en el desarrollo del proyecto, y aprobado en sesión del CG del IFE a finales de 2012. En él se describen detalladamente todos los procedimientos y acciones realizadas para instrumentar el voto desde el extranjero en el reciente PEF, se destacan opiniones de las representaciones de los partidos políticos y del Poder Legislativo ante el IFE, y se cierra con un apartado de recomendaciones técnicas y administrativas por parte de los funcionarios responsables. En el DVD se concentró una memoria audiovisual y fotográfica de los materiales desarrollados en esta segunda experiencia. Por último, se incluyó un documento de gran utilidad estadística, realizado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

(DERFE), denominado *Atlas del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011–2012*.

En el contenido del libro, se podrán encontrar las visiones de la y los consejeros electorales que estuvieron inmersos en la supervisión e instrumentación del proyecto del voto a distancia. En el primer capítulo, el Consejero Electoral, Benito Nacif Hernández, describe los elementos que obstaculizaron la participación de los ciudadanos residentes en el exterior durante el VMRE 2005–2006 y plantea las soluciones encontradas para el VMRE 2011–2012 para enmendarlos, a través de innovaciones.

En el segundo capítulo, la Consejera Electoral María Macarita Elizondo Gasperín, Presidenta de la Comisión del Registro de Electores del 21 de diciembre de 2011 al 21 de diciembre de 2012, plantea una introducción al capítulo seis, en relación con el Libro Sexto del COFIPE comentado, con el fin de rescatar la importancia de haber realizado un estudio de tal naturaleza jurídica.

Los capítulos tres y cuatro son extractos de un proyecto de investigación académica de mayor alcance. Éstos fueron realizados en el marco del convenio de colaboración entre el IFE y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), firmado el 21 de mayo de 2012, para lo cual se contó con el apoyo del Centro para el Desarrollo Democrático (CDD) del IFE. Con ello, el Instituto estuvo en condiciones de solicitar una investigación académica sobre el VMRE a dos prestigiadas instituciones universitarias. Cabe señalar que las gestiones y la concepción metodológica del proyecto iniciaron en octubre de 2011, es decir, casi a la par del inicio del PEF 2011–2012.

En el capítulo tres se encuentra el resumen conclusivo del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el que se destacan los comentarios de especialistas en derecho electoral y constitucional al Libro Sexto del COFIPE, coordinados por el Dr. César Iván Astudillo Reyes, profesor investigador del IIJ de la UNAM. En el capítulo cuatro, se incluye el resumen ejecutivo de la segunda investigación. El proyecto fue encomendado al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) —el cual sumó un equipo multidisciplinario

de académicos del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad de Guadalajara (UdeG) y del Instituto Mora— para integrar un estudio jurídico, sociopolítico, cualitativo y cuantitativo de la segunda experiencia del VMRE.

El capítulo cinco cierra los diversos análisis académicos y electorales con la visión del Consejero Electoral Francisco Javier Guerrero Aguirre, Presidente de la Comisión del VMRE del 18 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2012, en el cual se identifican los elementos que se requieren revisar hacia el futuro para avanzar en el derecho al ejercicio del VMRE.

Finalmente, en las conclusiones se puntualizan algunas ideas coincidentes del debate actual sobre el voto en el extranjero y se plantean algunos elementos pendientes que surgen de la experiencia cercana y permanente con los ciudadanos en el exterior.

Es inevitable agradecer a quienes voluntaria o involuntariamente hicieron posible la edición de este libro y DVD. Estamos muy orgullosos de haber contado con la participación de prestigiosos especialistas en la materia y de entregar, a través de estas páginas y materiales digitales, elementos tangibles para una discusión futura y una posible reforma del VMRE. Asimismo, reconocemos el apoyo y las aportaciones valiosas de las direcciones ejecutivas responsables de los proyectos específicos del VMRE, de los consejeros electorales de la Comisión del VMRE, del CG del IFE, de los cuerpos de asesores, de las instituciones colaboradoras, del personal de la COVE, así como de cada uno de los líderes y ciudadanos en el exterior sin los cuales este proyecto no tendría significado.

Mtra. Dalia Moreno López

Coordinadora del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero

1

DOS EXPERIENCIAS MEXICANAS DE SUFRAGIO A DISTANCIA. INNOVACIONES, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

Dr. Benito Nacif Hernández

INTRODUCCIÓN

El PEF 2011–2012 incluyó, por segunda vez en la historia de México, los votos de los mexicanos residentes en el extranjero. Antes de iniciar las labores en torno VMRE del 2011–2012, el IFE evaluó el ejercicio anterior para entender las debilidades pasadas y atenderlas.

El PEF 2005–2006 contó con una cantidad muy reducida de votos frente a las expectativas que se tenían de la participación de los mexicanos que viven en el extranjero. De allí, que en la evaluación se buscara atender las causas de la baja participación. Entre las principales dificultades del proceso del voto en el extranjero, se encontraron las siguientes:

- El ciudadano debía pagar por enviar su Solicitud de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (SILNERE). Para registrarse para votar desde el extranjero, los ciudadanos debían pagar entre 12 y 16 dólares, en promedio, para enviar a México su solicitud.
- La SILNERE era complicada de llenar, pues debía incluir en cuatro lugares distintos la clave de elector, así como el domicilio en México y en el extranjero. Junto con la SILNERE, se debía incluir una fotocopia, por ambos lados, de la Credencial para Votar con Fotografía (CPVF). Un error u omisión en la SILNERE la hacían improcedente.

- Se debía anexar un comprobante de domicilio en el extranjero, el cual es un documento que muchos mexicanos en el exterior no tienen o no quieren entregar.

Para el PEF 2011–2012, el IFE se avocó a planear y poner en práctica innovaciones en el programa del voto en el extranjero destinadas a facilitar la participación, atendiendo principalmente las dificultades señaladas y hacer el proceso más accesible y menos costoso para los ciudadanos en el exterior.

El IFE, desde la comisión temporal encargada del voto en el extranjero y la COVE, buscó los modos para, dentro de la ley, interpretar los requisitos y procesos de la manera que más potenciara los derechos de los mexicanos en el extranjero.

PROBLEMAS Y SOLUCIONES DEL REGISTRO

La participación de los mexicanos residentes en el extranjero obedece al procedimiento de registro a distancia, ya que, de este simple proceso depende si reciben el material electoral para votar. A diferencia del registro de electores en México, en el extranjero no es sencillo registrarse para votar debido a ciertos requisitos legales; en específico los que señala el Libro Sexto del COFIPE que no contempla la posibilidad de obtener una CPVF fuera del territorio nacional. El registro para votar desde el extranjero tampoco puede hacerse personalmente en una oficina, sino debe enviarse un formulario y una fotocopia de la CPVF al IFE en México.

La evaluación del ejercicio del 2006 demostró que uno de los principales problemas que los ciudadanos enfrentaron para registrarse en el extranjero fue el llenado de la solicitud para iniciar este trámite. De hecho, más de 25% de los mexicanos que enviaron su SILNERE, tuvo errores de llenado o no envió una fotocopia de una credencial para votar vigente. Es decir, a pesar de que hicieron un esfuerzo por llenar el formato y pagar

el envío a México, cerca de 15,000 ciudadanos se quedaron fuera de la LNERE debido a errores en el llenado del formulario o, a que su solicitud carecía de un comprobante de domicilio en el extranjero o una fotocopia de una credencial para votar.

Cuadro 1.1 SILNERE recibidas frente a registros efectivos en la LNERE, en el PEF 2005–2006

SILNERE recibidas por el IFE	Ciudadanos registrados en la LNERE	SILNERE improcedentes
56,295	40,876	15,419

Gracias a una evaluación cuidadosa, el IFE detectó este problema e ideó una solución con tres facetas para el registro: 1) simplificar, en la medida de lo posible, los requisitos para la inscripción, 2) crear un sistema para que el IFE subsanara las inconsistencias en las SILNERE, y 3) usar la red de consulados de México en Estados Unidos para proveer información sobre el proceso del voto y ayuda *personalmente* a los mexicanos para llenar la SILNERE.

Relajamiento de requisitos para la inscripción

Un cambio muy importante con respecto a la experiencia de voto en el extranjero de 2005–2006 fue que, en esta ocasión, se eliminó el requisito de incluir copia de un comprobante de domicilio en el exterior. En vez de esto, el ciudadano residente en el extranjero simplemente tuvo que incluir su domicilio en el país en que vivía para recibir su boleta electoral. La eliminación de este requisito fue muy importante porque hizo menos tortuoso el proceso de registro y acercó el procedimiento de inscripción al principio de proporcionalidad, en donde la autoridad no pide más información que la estrictamente necesaria.

Periodo de subsane

Otro cambio notorio fue que el IFE se encargó, en la medida de lo posible y dentro de la ley, de corregir las SILNERE que llegaron de todo el mundo. En el 2005–2006, un error en el llenado de la SILNERE significaba que el IFE debía reenviar esta solicitud al ciudadano para que éste la corrigiera y la volviera a enviar. Durante este proceso electoral, en cambio, la DERFE se encargó de corregir los errores en estas solicitudes que no involucraron una manipulación ilegal de datos personales. Esto ahorró mucho dinero, tiempo y, sobre todo, molestias a los ciudadanos.

El programa de consultores en los consulados

Una innovación de suma importancia fue que, en esta ocasión, el IFE colaboró con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para hacer uso de la vasta red de consulados de México en Estados Unidos y colocar consultores en 30 de los consulados con mayor afluencia de mexicanos en ese país. Estos consultores proporcionaron información a los mexicanos usuarios del consulado y les ayudaron a llenar las SILNERE.

Este programa sirvió para acercar el proceso de votación a los mexicanos que viven en Estados Unidos, proveerlos de información y, por ende, inyectarle confianza al procedimiento. Además, hizo el proceso más accesible para muchos mexicanos. También fue un programa importante porque mostró el alcance y la capacidad de la cooperación entre la SRE y el IFE. Esta cooperación fue, sin lugar a dudas, útil para las dos instituciones y demostró la centralidad que esta relación tendrá para ejercicios futuros del voto en el extranjero.

Resultados de las innovaciones del registro

Las innovaciones implementadas en torno al procedimiento de registro de mexicanos residentes en el extranjero resultaron, en comparación con

el ejercicio de 2005–2006, en un crecimiento de 45% en la cantidad de registros en la LNERE; es decir, un aumento de más de 18,000 mexicanos inscritos para votar a distancia.

Es importante señalar que el aumento en la LNERE no fue causado solamente por el incremento en la cantidad de mexicanos que enviaron una SILNERE, pues el aumento en el envío de SILNERE fue de 10% con respecto al ejercicio anterior. La causa detrás del incremento en la LNERE fue que, mientras en el PEF 2005–2006 prácticamente una de cada cuatro SILNERE que recibió el IFE fue improcedente, en el ejercicio más reciente 80% de las SILNERE recibidas fueron procedentes. Es decir, gracias a las innovaciones implementadas, el número de SILNERE improcedentes disminuyó significativamente.

**Cuadro 1.2 Comparativo de SILNERE recibidas
y registros efectivos en la LNERE**

	2005–2006	2011–2012	Cambio porcentual
SILNERE recibidas por el IFE	56,295	61,869	+10%
Registros en la LNERE	40,876	59,115	+45%
SILNERE improcedentes	15,419	2,794	–82%

MEJORAR EL PROCESO PARA EL CIUDADANO, ACERCARLE EL PROCESO AL CIUDADANO

Una encuesta realizada por el *PEW Hispanic Center*, entre mexicanos usuarios de consulados en Estados Unidos en 2006, encontró que un aspecto del voto en el extranjero del que se dolieron los ciudadanos mexicanos fuera del territorio nacional fue que votar a distancia tenía un costo monetario significativo. Los ciudadanos, como ya se mencionó, debían pa-

gar el envío de la SILNERE a México. Otro dato importante que este estudio encontró es que de los encuestados, sólo 13% expresó una opinión favorable hacia las instituciones mexicanas⁴. El programa del voto en el extranjero del 2006 no logró ser un proceso accesible y cercano a los mexicanos que viven fuera de México.

En consonancia con estos hallazgos, el IFE buscó hacer que el ejercicio del voto a distancia de 2012 resultara más cercano a los ciudadanos en el extranjero. El IFE puso al ciudadano en el centro de la planeación y ejecución del voto a distancia al hacer este proceso más sencillo y accesible para los mexicanos en el extranjero. El IFE se avocó a realizar cambios que lograran estos objetivos al 1) absorber los costos del envío, 2) implementar una estrategia para el uso de tecnologías de la información y, 3) difundir información en medios de difusión hispanos en Estados Unidos.

Absorción de costos

El IFE decidió hacer gratuito el proceso de registro de los ciudadanos en el extranjero al absorber el costo del envío de la SILNERE. Para lograr esto, colaboró estrechamente con el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX), los servicios postales de decenas de países y la Unión Postal Universal (UPU), con el fin de desarrollar un cupón que el ciudadano pudiera descargar de Internet para imprimir un código a fin de pegarlo en el sobre dentro del cual envió, sin costo para él, la SILNERE.

Estrategia digital

Buscando acercarle al ciudadano el proceso, el IFE puso a disposición de los mexicanos en el extranjero el formato de la SILNERE para ser llenado en línea y luego impreso y enviado por correo postal. Esto permitió que el llenado fuera más sencillo y cómodo que en el ejercicio de 2006.

⁴ Roberto Suro y Gabriel Escobar, *Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections*, Pew Hispanic Center, febrero 2006, disponible en www.pewhispanic.org.

Con recursos limitados y la misión de racionalizar el gasto, el IFE debió comunicarse con mexicanos en todo el mundo a propósito del voto a distancia de 2011–2012. Fue por ello que el IFE planeó e implementó una estrategia digital, en la cual se usaron redes sociales, para ponerse en contacto con mexicanos en el extranjero y atender sus dudas con rapidez. Asimismo, se colaboró de cerca con la empresa Google para realizar campañas de publicidad por Internet dirigidas a mexicanos que viven fuera de México. De esta manera, se difundió información relevante de manera dinámica a mexicanos en todo el mundo a un precio razonable.

Estrategia de comunicación

Una de las diferencias del ejercicio de 2011–2012 respecto al realizado en 2005–2006, fue que el IFE buscó hacer un uso más racional de los recursos públicos, por lo que decidió no contratar tiempo en radio y televisión fuera del país. Para difundir información entre los mexicanos en el extranjero y acercarse a ellos como institución, el IFE puso en marcha una estrategia de comunicación con la cual se estrecharon lazos con reconocidos medios de información hispanos en Estados Unidos.

Se estableció una red de comunicadores en Estados Unidos con 436 contactos y una relación de ayuda recíproca entre estos medios de información y el IFE, que resultó en más de 250 entrevistas para televisión, radio y prensa escrita en medios hispanos de ese país. Asimismo, esta estrategia resultó en cerca de 1,000 notas, reportajes o artículos sobre el VMRE en medios del exterior.

Resultados de la simplificación y acercamiento del proceso a la sociedad

Uno de los resultados más notables de las innovaciones descritas en esta sección es que se logró difundir información y publicidad entre mexicanos en Estados Unidos y en el resto del mundo, reduciendo a la vez el presupuesto del programa.

Otro resultado importante fue que aumentó de manera notable el número de ciudadanos que se registraron desde países distintos a Estados Unidos, así como el número de naciones desde donde votaron. Por ejemplo, mientras en 2006 se registraron ciudadanos desde 80 países y territorios, en 2012 hubo registros desde 104 países.

Cuadro 1.3 Creciente internacionalización del voto desde el extranjero, comparativo 2005–2006 y 2011–2012

	2005–2006	2011–2012	Cambio porcentual
Ciudadanos inscritos en la LNERE, exceptuando a los inscritos en Estados Unidos	5,113	13,529	+165%
País de residencia de ciudadanos inscritos en la LNERE (incluyendo Estados Unidos)	80	104	+30%
Votos recibidos de países, exceptuando Estados Unidos	4,286	11,388	+166%
Países desde donde se emitieron votos (incluyendo Estados Unidos)	71	91	+28.1%

RESULTADOS GENERALES

El ejercicio del voto a distancia del PEF 2011–2012 se diferenció positivamente del primer ejercicio, PEF 2005–2006, gracias a las innovaciones implementadas. El procedimiento fue más justo para los mexicanos en el extranjero ya que el IFE absorbió los costos del envío e hizo del sufragio—desde el registro hasta el voto— un proceso totalmente gratuito para el ciudadano residente en el extranjero, como lo es para quienes viven en México. El procedimiento también fue más adecuado para las condiciones de los residentes en el extranjero al relajar los requisitos del registro eliminando, por ejemplo, el requerimiento del comprobante de domicilio.

El programa de los consultores en consulados también hizo el procedimiento más cercano a los mexicanos que viven en Estados Unidos, llevándoles información y resolviendo las dudas que podrían tener. Esto ayudó a reducir los errores en las SILNERE y la cantidad de personas que quedaron fuera de la LNERE.

El resultado más sustancial de las innovaciones implementadas fue que disminuyó, de manera importante, el número de mexicanos que expresaron su voluntad por votar a distancia, pero no lograron hacerlo por errores mínimos en la SILNERE enviada. Mientras en el PEF 2005–2006 casi tres de cada diez mexicanos que buscaban registrarse para votar desde el extranjero no lo lograron, por errores en su solicitud, en el PEF 2011–2012 esta cifra se redujo a uno de cada veinte.

Cuadro 1.4 Solicitudes de inscripción recibidas y ciudadanos inscritos

	2005–2006	2011–2012
Relación entre ciudadanos registrados para votar desde el extranjero y SILNERE recibidas	72.6%	95.5%

Como resultado del aumento en la cantidad de SILNERE recibidas (producto de mejor difusión) y de la tasa de éstas que fueran procedentes, aumentó el número de mexicanos que votaron a distancia. Así, la cantidad de mexicanos que votaron desde el extranjero aumentó en casi ocho mil, lo cual equivalió a 24% más de quienes votaron en esta modalidad en 2006.

Cuadro 1.5 Comparativo de votos desde el extranjero recibidos

	2005–2006	2011–2012	Aumento porcentual
Votos desde el extranjero recibidos	32,632	40,737	+24%

CONCLUSIONES

A pesar de las mejoras y los resultados comparativamente positivos, el número de mexicanos que votaron desde el extranjero no fue representativo de la cantidad que en efecto vive fuera del territorio nacional. Según algunas estadísticas, hay más de 12 millones de mexicanos nacidos en México que viven en Estados Unidos⁵ y de éstos, en este proceso electoral, votaron tan sólo 40,737, una porción ínfima.

A pesar de las innovaciones en el proceso de voto a distancia, la ley que lo rige sigue siendo eminentemente restrictiva, inhibe la participación y no es adecuada para los mexicanos que viven fuera de México. Algunos de los factores que inhiben la participación y forman parte de la ley son:

- El requisito de que los ciudadanos incluyan una fotocopia de su CPVF vigente, en vez de otro medio de identificación, sin que puedan obtener una de éstas fuera de México.
- Los partidos no pueden realizar actos de campaña fuera del territorio nacional, lo cual inhibe que se genere mayor interés entre los ciudadanos.
- Los plazos fatales de la inscripción —el registro desde el extranjero termina el 15 de enero— implican que el ciudadano debe inscribirse antes de que se hayan siquiera registrado los candidatos presidenciales (éstos se registran el 15 de marzo).

Dentro de su campo de acción, el IFE hizo lo posible por mejorar, desde el punto de vista del ciudadano, el proceso de sufragio a distancia. No le corresponde al IFE cambiar la ley; no obstante, sin un cambio en este ámbito, difícilmente se verá reflejada en votos la importancia numérica de los mexicanos que viven fuera del país.

⁵ Paul Taylor, et al., *The Mexican–American Boom: Births Overtake Immigration*, Pew Hispanic Center, julio de 2011, disponible en www.pewhispanic.org.

2

¿POR QUÉ CONTAR CON UN ESTUDIO JURÍDICO
DEL LIBRO SEXTO DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES?

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

El 23 de junio de 2005, el legislador asentó en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios por el que se adicionaba en el COFIPE, vigente en ese momento, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, explicando que:

“La modalidad de voto por correo iguala a los ciudadanos en el extranjero en su oportunidad y posibilidad de ejercer el derecho al sufragio, pues esa posibilidad depende, además del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, de tener disponible el servicio postal que les permita enviar y recibir los documentos y materiales electorales involucrados en el proceso. Ni la cercanía —o lejanía— de las sedes diplomáticas o consulares mexicanas en el extranjero, respecto del lugar de residencia del ciudadano interesado, ni su ubicación en un lugar con alta densidad de mexicanos en el extranjero, o su residencia en lugares con muy reducida población mexicana, serán condicionantes para el ejercicio de su derecho. Igual oportunidad de votar tendría el mexicano que vive en el condado de Los Ángeles, en Estados Unidos de América, que el ciudadano que reside en Tokio, Japón. Lo único que ambos tendrán que

utilizar es el servicio postal de los respectivos países en que se encuentran...”⁶.

El legislador, en la exposición de motivos para la reforma del año 2007 al COFIPE, propuso que en materia del VMRE, se mantuviera dicho modelo en los términos de la regulación aprobada en 2005, argumentando que era necesario estudiar, con profundidad y elementos objetivos, los resultados de la primera experiencia de aplicación de las normas, lo cual aconteció en la elección presidencial de 2006.

En los meses previos al inicio del proceso electoral, para ser precisos con fecha 10 de junio de 2011, se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la modificación a los Artículos 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la CPEUM, vinculados con una mayor protección en materia de derechos humanos, lo que conllevó un avance significativo en la actividad jurisdiccional en México⁷.

De dicha reforma se destaca que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Como se puede observar, el Estado mexicano cuenta ahora con un nuevo modelo constitucional en donde, desde mi concepto, todas las autoridades judiciales e incluso administrativas, como el IFE, se encuentran llamadas a buscar la manera de que su actuar sea acorde con el respeto a los derechos humanos, no sólo de los que trascienden a los medios masivos de comunicación, sino también de aquellos, los más, que no suelen tener los reflectores, pero cuya importancia no es menor.

⁶ Exposición de motivos a la Reforma al COFIPE publicada en el DOF el 30 de junio de 2005 (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abroga.htm>).

⁷ La reforma constitucional en materia de derechos humanos dio origen al cambio de época en materia electoral. El 29 de noviembre de 2011 fue publicado en el DOF el *Acuerdo General de la Sala Superior del TEPJF número 4/2011, de veintidós de noviembre de dos mil once, relativo a la determinación del inicio de la QUINTA ÉPOCA de la publicación de su jurisprudencia y tesis.*

En el caso que nos ocupa, específicamente en relación con los mexicanos residentes en el extranjero, las interpretaciones y análisis jurídicos del Libro Sexto del COFIPE se han realizado en forma paulatina y en función de las problemáticas que van surgiendo con el proceso del voto desde el extranjero. Así pues, considero que un primer momento de interpretación jurídica del mencionado capítulo se dio cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió el SUP-RAP-109/2010. En él se privilegió el sufragio que como garantía tiene el ciudadano mexicano en el extranjero, que no contaba con la posibilidad física y material para cambiar su CPVF en igualdad de circunstancias con los residentes en el país, por lo que, en una ponderación de derechos, se les permitió votar con la credencial con terminación 03.

Si bien la anterior resolución se dio de forma previa a la reforma constitucional que he referido, es indudable que, tanto el organismo administrativo electoral como su correlativo judicial, han buscado siempre llevar a cabo un análisis jurídico tendiente a favorecer al ciudadano en la aplicación de los principios de equidad e igualdad. Ésto implica que aquellos sujetos en condiciones iguales deben ser tratados en los mismos términos y, los ciudadanos en situación desigual deben ser tratados en forma diferente.

Antes de referir el segundo momento de interpretación jurídica del Libro Sexto del COFIPE, quiero abrir un paréntesis, para referir que, a raíz de las reformas constitucionales de 2007, las Salas del TEPJF tienen la posibilidad no sólo de realizar un control de constitucionalidad, sino el análisis completo de un adecuado control de convencionalidad.

Durante el PEF 2011-2012, la Sala Regional del TEPJF correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral Federal con sede en el Distrito Federal realizó una interpretación acorde con el modelo constitucional de control de convencionalidad, al resolver el SUP-JDC-523/2011 y Acumulados. En dicho juicio, al pronunciarse con respecto al estudio de fondo en el Considerando Quinto, estableció:

“El derecho de los ciudadanos a votar en la elecciones populares está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 35 fracción I, así como en los Artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

En consecuencia, procedió a llevar a cabo el estudio del agravio a partir de una interpretación conjunta, tanto de la normativa general del Estado mexicano como de los convenios internacionales celebrados y ratificados por México, para otorgar a los ciudadanos que promovieron dicho medio de impugnación su registro en la LNERE.

Aunque la reforma constitucional en materia de derechos humanos es relativamente reciente, la Sala Superior del TEPJF ya había realizado, en diversas resoluciones, interpretaciones a la luz tanto de la CPEUM como de los Tratados Internacionales. Varias de estas resoluciones han sido recogidas como tesis relevantes e incluso jurisprudencias.

Con motivo de la reforma constitucional en materia de amparo, por primera vez se ha establecido que el juicio de amparo se pueda promover por quien aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo. En este caso, aun cuando una norma general no tenga efectos generales, sí podría abarcar a un mayor número de personas que sean afectadas por un interés colectivo, pues, como es bien sabido, las agrupaciones y asociaciones de mexicanos residentes en el extranjero, en su gran mayoría en Estados Unidos, tuvieron una participación muy importante en la defensa del voto durante todo el proceso de votación desde el extranjero. Según mi punto de vista, es necesario referir lo anterior, porque en el caso de la no aplicación de leyes electorales, solamente tiene efecto para los promoventes; pero, ¿qué pasa si a una asociación de estos connacionales se le reconociera personalidad jurídica y, eventualmente, procediera la inconstitucionalidad de una norma en un recurso promovido por dicha asociación? Desde mi perspectiva, estaríamos frente a un desdoblamiento de una acción individual

en una especie de *acción colectiva*, donde los efectos de no aplicación de una norma se harían extensivos a un mayor número de connacionales. Debemos estar atentos.

La importancia de contar con un estudio jurídico del Libro Sexto del COFIPE radica en que vivimos un nuevo modelo constitucional, en donde las autoridades debemos promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en este caso de los connacionales, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Es decir, debe ser estudiado desde la perspectiva del control de convencionalidad que nos exige nuestra Constitución.

3

LIBRO SEXTO DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES COMENTADO.
CONCLUSIONES GENERALES

Dr. César Iván Astudillo Reyes*

El reconocimiento del VMRE supuso un cambio significativo en la ruta de la universalización de un derecho fundamental de participación política a los connacionales que, por distintas circunstancias, han mudado su residencia al extranjero.

La regulación legal del derecho al sufragio de quienes se encontraran dentro de un estatus jurídico particular, prefiguró un modelo de voto que tomó como opción, o modalidad única para el ejercicio del sufragio, el voto por correo certificado.

Acaso el conjunto de requisitos es abundante debido a que, en estricto sentido, el derecho a votar desde el extranjero no tiene una fundamentación expresa en la Ley Suprema. La reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 se limitó a reconocer el derecho al voto sin la restricción para el ciudadano de votar en el distrito electoral que le corresponda y remitió los términos de su ejercicio a lo dispuesto por la ley. De ahí que el legislador haya tenido un mayor margen de incidencia en la definición de los contornos del modelo del VMRE y, por lo mismo, en la determinación de las reglas para delimitar con puntualidad las modalidades de su ejercicio.

De conformidad con lo anterior, el 30 de junio de 2005 se adicionó al COFIPE el Libro Sexto denominado “Del voto de los mexicanos residentes

* Investigador del IJ de la UNAM. Con la colaboración de Patricio Ballados, Gerardo de Icaza, Roberto Duque, Rodrigo Morales y Pablo Santolaya.

en el extranjero” que comprendía los Artículos 273 al 300 y que en el nuevo Código, publicado el 14 de enero de 2008, permaneció intocado, en su contenido, en los Artículos 313 a 339.

El entramado que en estos Artículos se construyó resulta restrictivo, sobre todo en lo relativo al acceso al sufragio, toda vez que el conjunto de requisitos y exigencias resulta difícil de cumplir para la gran mayoría de nuestros connacionales, ya que no se tiene claramente definido el perfil del migrante mexicano, ni mucho menos el del elector ausente del país, su ubicación, condición migratoria, el tiempo de ausencia, los motivos, etcétera. Así, pueden apreciarse otros tantos motivos y argumentos adicionales a éste, en el trabajo de comentarios al Libro Sexto del COFIPE.

Al respecto, debe puntualizarse que el modelo del VMRE representa una decisión dirigida a favorecer el voto de un grupo o sector de ciudadanos y ciudadanas que, previo a la reforma legislativa de 2005, se encontraban excluidos de esta posibilidad por el hecho de haber mudado su residencia a un país distinto a México. De ahí que el objetivo central del modelo sea extender la posibilidad de participación política a un amplio número de mexicanos, sin perder de vista sus condiciones especiales de acceso y ejercicio de este derecho.

No obstante esta especial particularidad, el legislador limitó el derecho al sufragio al otorgarlo exclusivamente a los residentes en el extranjero, sin advertir plenamente que la residencia tiene una específica connotación jurídica que implica que una persona viva de manera habitual en un lugar; es decir, que esté formal y permanentemente establecido en él. Con esa decisión, se generó un primer elemento de exclusión, porque dejó de considerar titulares de ese derecho a un universo de personas que al encontrarse temporalmente fuera de México, por los más diversos motivos, y sin haber adoptado una residencia formal en otro país, pudieran votar de forma extraterritorial, como está previsto por la reforma constitucional de 1996.

De hecho, la idea de vivir en un lugar de manera formal y permanente justifica que el modelo requiera a los interesados en sufragar un domicilio

en el extranjero al que se le hará llegar la boleta electoral. Sin embargo, la norma no es consecuente con la vigencia que se le reconoce a la LNERE, pues concluye con el proceso electoral. Si se presupone que el ciudadano tiene una residencia estable en el extranjero, nada obsta para que la LNERE en la cual está inscrito adquiera la misma connotación. Como se advierte del Comentario al Artículo 317 del COFIPE:

“se parte siempre de un padrón base cero ya que es necesario que el ciudadano interesado solicite su inscripción cada vez que se celebren elecciones, en este caso presidenciales. Ello, sin duda, tiene como principal rasgo positivo la actualidad de los datos del padrón/ lista resultante; pero, en sentido opuesto, tiene el inconveniente de que se pierde un contacto ya establecido con una comunidad —la de los mexicanos residentes fuera del país— que sería muy provechoso para efectos de seguimiento, información y promoción del propio ejercicio de derecho al voto”.

Una segunda limitante se observa en la determinación de los cargos para los que se habilita a votar. Sin haber ninguna previsión limitativa en la CPEUM, el legislador tomó la decisión de que todo el despliegue institucional y los esfuerzos logísticos para posibilitar el VMRE se utilizaran únicamente para la elección de un cargo público: Presidente de la República. La decisión limitó nuevamente la potencialidad del sufragio activo para contribuir a la conformación de la representación popular (cargos de naturaleza legislativa) y para la integración de los diversos órganos ejecutivos (cargos de naturaleza administrativa). De conformidad con lo que se señala en el Comentario al Artículo 313 del COFIPE, la decisión se justifica debido a que:

“la mayor parte de las iniciativas presentadas por los partidos y por el presidente Vicente Fox Quesada, se hicieron en el sentido de que los mexicanos residentes en el extranjero sólo votaran en

la elección presidencial. Se argumentó que los vínculos que mantenían la mayor parte de los migrantes era con el país, que sólo estaba representado por el Presidente, que podía apoyarlos a través de diversos mecanismos, para la defensa de sus derechos humanos y hasta en casos de que se les imputaban delitos”.

El reconocimiento del sufragio activo produjo un nuevo ámbito de restricción al no permitir la postulación de los mexicanos residentes en el exterior a diversos cargos públicos desde los cuales podrían haber proveído una mejor representación de los derechos de los migrantes (a través de la figura de los diputados migrantes, por ejemplo).

Este primer conjunto de limitaciones llevó a que el legislador, al momento de definir los extremos del modelo, estableciera nuevas modalidades bajo la misma óptica restrictiva que se observa en todo el modelo.

Para el ejercicio del sufragio, por ejemplo, se estableció el requisito ordinario que solicita el COFIPE para votar; es decir, contar con una CPVF. La cuestión no generaría mayor discusión si no fuera porque se establece un requisito similar para quienes votan dentro del país que para quienes lo hacen desde el exterior, sin advertir que para estos últimos representa un requerimiento altamente gravoso, derivado de que, como se afirma en el Comentario al Artículo 314 del COFIPE, la expedición de CPVF implica que el ciudadano realice el trámite de obtención de la misma dentro del territorio nacional y, más específicamente, en el ámbito geográfico de su domicilio, su estado, o bien, en alguno de los módulos de atención nacional dispuestos por el IFE.

Es evidente que esta disposición presupuso una situación de igualdad que claramente no existe en los hechos, además de que el legislador dejó de tomar en cuenta la situación de ausencia del territorio nacional, que es precisamente la condición necesaria para reconocer esta modalidad de voto. No fue relevante el perfil migratorio de los mexicanos, ni el hecho de que quien migra de forma ilegal —principalmente hacia Estados Unidos— prefiere no

portar consigo ningún elemento que permita su identificación. Ésto devela la firme intención del legislador de que el voto a distancia se lleve a cabo bajo las mismas garantías y seguridades que se exigen para el voto presencial. Precisamente en función de esta realidad, en el propio Comentario al Artículo 314 del COFIPE se señala que:

“el mayor obstáculo al cual se enfrentan hoy los organizadores de la elección es la imposibilidad jurídica de poder realizar campañas de credencialización allende las fronteras. Tal situación se debe revisar con serenidad e imaginación, porque su resolución podría adoptar varias vías, desde la realización de intensas campañas de credencialización en las zonas de expulsión y en las aduanas y garitas fronterizas; o la eliminación del comprobante de domicilio para expedir el documento; hasta una reforma de mucho mayor calado que intervenga en todo el entramado institucional sobre el derecho a la identidad, su garantía y su utilidad en los diversos ámbitos de la vida social”.

Tal y como se advierte en el Comentario al Artículo 315 del COFIPE, un nuevo elemento restrictivo del VMRE se produjo con la expedición de la nueva legislación electoral. El Artículo 200.4 del COFIPE estableció una determinada vigencia a la CPVF, que se fijó en 10 años, contados a partir del año de su emisión, obligando al ciudadano a reemplazarla de forma periódica. El Artículo octavo transitorio señaló que la vigencia de las CPVF marcadas con 03 estarían vigentes hasta 2009, señalando que al término de la elección intermedia de ese año, los ciudadanos deberían concurrir a los módulos del IFE con el objeto de actualizar sus datos en el padrón electoral y obtener una nueva CPVF.

La norma no tuvo en cuenta la particular situación de los mexicanos residentes en el extranjero e impuso una obligación altamente gravosa a quienes se encontrasen en ese supuesto al obligarlos a viajar a México para tramitar su CPVF. Como consecuencia de lo anterior, para poder vo-

tar en 2012, no sólo fue necesario contar con una CPVF, sino que se añadió el factor de la vigencia de la misma. Ello confirma que para la elección 2012, las credenciales 03 quedaron caducas, “lo cual significa que el universo de posibles votantes que pueden cumplir el requisito de contar con credencial vigente, puede haberse visto reducido”, a pesar de que el CG aprobó un acuerdo⁸ para permitir a los ciudadanos residentes en el extranjero votar con dichas credenciales para la elección de 2012.

Las restricciones al registro también son evidentes desde el momento en que, para el ejercicio del voto, la legislación obliga a generar un vínculo directo entre el ciudadano y la autoridad electoral sin que la estructura del servicio exterior mexicano sirva de instancia de intermediación y apoyo para los connacionales. En este sentido, no debe desdeñarse una de las conclusiones del Comentario al Artículo 324 del COFIPE:

“Reformar el Artículo 324 del COFIPE implica sugerir que en la realización de los actos necesarios para enviar la boleta electoral y demás materiales necesarios para el ejercicio del voto, se considere incorporar una mayor participación de las sedes diplomáticas y consulares, sobre todo en la devolución de la boleta electoral. Mecanismo probado de manera sobrada en otros países, la variante no altera la actividad del elector pues éste se limita a depositar el voto en la oficina de correos más próxima a su domicilio, cabe destacar que también permite un ahorro de recursos sin poner en entredicho la secrecía y seguridad del voto”.

Así, la obligación de solicitar la inscripción a la LNERE exclusivamente a través del formato aprobado por el IFE representa el primer momento de vinculación formal entre la autoridad electoral y el ciudadano, y es una

⁸ Acuerdo CG244/2010 del CG del IFE por el que se aplica el límite de vigencia a las Credenciales para Votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la elección federal el 03 o el 09, de conformidad con el Artículo 200, párrafo 4, y octavo transitorio del COFIPE.

de las restricciones iniciales. El requisito implica que los formatos de inscripción deben estar disponibles en prácticamente la totalidad de países en donde se encuentren ciudadanos mexicanos y que la autoridad electoral provea lo necesario para garantizar dicha disponibilidad en espacios nacionales y en las sedes diplomáticas de México en el extranjero. Deberán estar disponibles antes, incluso, del primero de octubre del año de la elección presidencial, fecha en la que las solicitudes comienzan a recibirse válidamente, bajo un esquema de distribución acordado por la autoridad electoral, y que encuentra un atisbo de flexibilidad en la posibilidad de descargar la SILNERE del microsítio del VMRE.

La primera experiencia del VMRE demostró que el diseño de los formatos de inscripción es importante para promover u obstaculizar la continuidad del procedimiento, ya que un número significativo de solicitudes se rechazó por llenado deficiente. Fue evidente que en un contexto de voto potestativo, como el que impera en México, la autoridad electoral debía proveer todos los elementos que estuvieran a su alcance para incentivar la participación política de los connacionales. De ahí que, como se subraya en el Comentario al Artículo 316 del COFIPE, atendiendo a lo señalado en el *Informe final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2005–2006*, se procediera a revisar el formato de inscripción con el objetivo de “eliminar información que pudiera ser derivada de la base de datos existente en el Instituto” para hacerlo más amable y conseguir que el ciudadano lo rellenara con mayor facilidad, pero manteniendo, en todo momento, la exigencia de un formato único expedido por la autoridad electoral sin abrir la posibilidad de que dicha manifestación de voluntad pudiera ser remitida en formatos distintos y más flexibles para no “menoscabar los candados de seguridad y secrecía del voto que son indiscutibles en nuestra legislación electoral”. Al efecto, no debe descuidarse la propuesta que se hace en el Comentario al Artículo 317 del COFIPE, sobre la oportunidad de “eliminar el foliado de las propias solicitudes, ya que ello impone

ciertas restricciones que permiten levantar suspicacias entre los ciudadanos que la secrecía de su derecho cívico está vulnerada”.

El cúmulo de pasos a fin de habilitar a los connacionales para votar en México implica que la planeación, implementación y gestión de las actividades concernientes al registro tengan que prepararse de manera previa al inicio formal del proceso electoral. Ello genera que el ciudadano tenga que cumplir un conjunto de requisitos en un momento en el que no existe ningún atisbo de efervescencia del proceso electoral, lo cual introduce un elemento que desincentiva el envío de solicitudes, reduciendo las potencialidades de participación ciudadana. Al respecto, el Comentario al Artículo 324 del COFIPE es enfático al señalar:

“Con el voto postal no hay tiempo para indecisiones, quienes votan desde el extranjero lo hacen con anterioridad al resto de los mexicanos. Los nacionales en el exterior no votan como respuesta al propio proceso electoral, atienden más bien a premisas generales del sentido mismo de la democracia y, por qué no, un comportamiento electoral de tradición”.

En este sentido, es oportuno reparar en lo que se sugiere en el Comentario al Artículo 318 del COFIPE:

“En el caso del proceso de 2012 donde se redujeron los tiempos de las campañas a 90 días, hace necesario repensar los tiempos definidos por la reglamentación, ya que entre más cercano al proceso electoral se den estos procedimientos se logrará capturar un mayor interés por parte no sólo de los ciudadanos ausentes, sino de los observadores y partidos que dan seguimiento al correcto desempeño de esta parte del proceso electoral”.

Si a ello se añade que, junto a la solicitud de inscripción, es necesario remitir fotocopia de la CPVF y la constancia del domicilio que manifies-

ta tener en el extranjero⁹, las posibilidades de dicha participación siguen reduciéndose aún más, porque, como se ha señalado, la precondition de contar con una CPVF y, en ocasiones, con un domicilio formal, contrasta con lo que ocurre en la realidad. En función de ello, cobra sentido la reflexión que se realiza en el Comentario al Artículo 315 del COFIPE, cuando se afirma que ambas exigencias:

“en los casos de mexicanos con una situación migratoria irregular, se constituye en un incentivo negativo dado que con ello puede surgir el temor de ser ubicados por las autoridades migratorias del país en el que se encuentran. La paradoja es evidente, porque la modalidad elegida para el ejercicio de este derecho requiere de un domicilio cierto para enviar la boleta en la que el ciudadano habrá de manifestar su voluntad, pero, por la razón antes expuesta, tal requisito se deviene, en una proporción muy importante de los potenciales votantes, en un obstáculo para el ejercicio del sufragio”.

El flujo de la comunicación entre el IFE y los ciudadanos a través del correo certificado es una nueva modalidad que hace rígido al modelo e impide una mayor fluidez en beneficio de la participación electoral. El primer ejercicio del VMRE demostró que imponer la carga económica del envío de la SILNERE al connacional inhibía drásticamente la intención de votar. De ahí que haya sido acertado, de cara al PEF 2012, como se destaca en el Comentario al Artículo 319 del COFIPE, que en los lineamientos estipulados por el IFE se estableciera “la obligación por parte del Instituto, de hacer público el sobre y el porte pagado en términos de lo convenido con el Servicio Postal Mexicano”.

Por otro lado, el envío de la boleta electoral y demás documentos a cada ciudadano mediante correo certificado o mensajería, con acuse de

⁹ Para el PEF 2005–2006, el IFE solicitó como documento que hiciera constar el domicilio, un comprobante de domicilio; sin embargo, para el pasado PEF 2011–2012, el CG del Instituto, a fin de simplificar los requisitos de inscripción a la LNERE a cargo del ciudadano, determinó que la SILNERE fungiera como constancia de domicilio.

recibo, que supone una recepción directa del elector, demuestra una vez más la apuesta del legislador por blindar al mecanismo con suficientes garantías de confiabilidad. Lo cierto es que, como se afirma en el Comentario al Artículo 323 del COFIPE:

“de acuerdo con las experiencias de 2006 y 2012, la gran mayoría de los paquetes electorales postales se envían utilizando el correo certificado. En esta clase de servicio se recurre a los modelos de cooperación que contempla la UPU para los Estados miembros. A modo de excepción, debido a que en algunos países no se cuenta con el reparto de correo a domicilio, casos de Uganda y Nigeria, la documentación y material electoral se envía por mensajería comercial.”

Acaso por ello, para el envío del voto, el legislador eligió la modalidad del voto postal certificado, excluyendo las posibilidades brindadas por el correo ordinario o la mensajería especializada; presuponiendo, tal vez de forma ingenua, que el correo certificado es una constante en todos los países del mundo y que es el que más garantías brinda a la secrecía del voto, sin advertir que, en demérito de lo anterior, no es precisamente el correo más eficaz ni el que tiene la mayor cobertura geográfica. De hecho, el modelo no tomó en consideración esta situación, limitándose a establecer un plazo rígido para determinar la extemporaneidad de las solicitudes, sin advertir que la misma podría resultar de una circunstancia reprochable al correo, más que de un hecho imputable al ciudadano.

La disposición que obliga al ciudadano a remitir su voto al IFE por correo certificado se inscribe en la lógica de la secrecía del voto, pero a su vez es consecuencia de otro elemento característico del modelo. En efecto, vistas sus premisas, es un modelo pensado para los mexicanos residentes de manera legal en el extranjero, lo que lo hace completamente disfuncional para un contexto en donde la presencia en un país distinto sea producto de la inmigración ilegal. De ahí que no sea extraño que el inmigrante ilegal límite su intención de ejercer esta libertad política fun-

damental si está condicionado a entrar en contacto con una dependencia oficial del país en donde encuentra, como la que representa la oficina de correos, principalmente si ese país es Estados Unidos. En este sentido, adquiere relevancia lo sostenido en el Comentario al Artículo 324 del COFIPE al señalar:

“Quedó demostrada la incompatibilidad de la ley con el perfil de la mayoría de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Haber elegido al correo postal certificado como la única modalidad para ejercer el sufragio desde el exterior, implicó un trámite complejo para los ciudadanos con menor nivel educativo y exhaustivo para aquellos dedicados a sus labores cotidianas.”

Como se afirma en el Comentario al Artículo 314 del COFIPE, esta modalidad, única y compleja, para la remisión del voto puede ser uno de los elementos que explique por qué el incremento de 18,239 electores registrados en 2012 respecto de 2006 no se reflejó en votos efectivos y por qué el número de electores registrados para votar desde el extranjero que no enviaron su voto ascendió a 18,378.

Una nueva restricción dentro del modelo es la prohibición de desplegar actos de campaña en el extranjero por parte de los partidos políticos y sus candidatos. El establecimiento de la norma se justifica en la intención del legislador de tutelar el principio de equidad entre los candidatos y sus partidos, a fin de evitar ventajas indebidas que no puedan ser oportunamente atajadas por la autoridad electoral. Sin embargo, la prohibición pone al connacional en una situación de desventaja respecto al nacional para el ejercicio de una libertad política sustancialmente similar en sus efectos. En efecto, por un lado, le impide ejercer el sufragio una vez que cuente con la información suficiente sobre las propuestas de los candidatos y se agote la posibilidad de interactuar directamente con ellos en el contexto de la campaña; por otro lado, se obliga al ciudadano residente en el extranjero a emitir y enviar su voto para que garantice su llegada el

día previo al de la jornada electoral, dentro de plazos alejados de la parte más significativa de las campañas, que es la que, por su propia naturaleza, condiciona en mayor medida la decisión del elector.

Dado que el modelo requiere de alicientes efectivos para potenciar la participación de los connacionales, la posibilidad de realizar campañas en el extranjero representa una fórmula idónea que, por su propia naturaleza, cumple con la función de alentar el ejercicio del voto. Por ello, es atendible la conclusión del Comentario al Artículo 336 del COFIPE, cuando señala:

“Si bien es cierto que el IFE se ha preocupado por tomar las medidas necesarias para que los mexicanos residentes en el exterior reciban información sobre las plataformas políticas de los candidatos presidenciales y sus partidos, esto no permite la realización de un debate y confrontación de las propuestas de los candidatos. La prohibición absoluta existente a la realización de actos de campaña en el extranjero resulta demasiado severa en relación con el objetivo que persigue, que consiste en mantener la transparencia de las campañas y mantenerlas libres del financiamiento extranjero”.

Analizado integralmente el diseño normativo del VMRE, es evidente que se sometió a un conjunto de requisitos, modalidades y exigencias desproporcionadas e incompatibles con la realidad, de tal suerte que no favorecen el ejercicio de los derechos de participación política de los nacionales ausentes.

En primer lugar, porque no se tomaron las decisiones adecuadas y, en consecuencia, se ignoraron modalidades más idóneas para cumplir con los objetivos de la reforma. Así, mediante la adopción de maneras alternativas, se hubiera potenciado el ejercicio de este derecho, alcanzando resultados más satisfactorios con un menor despliegue de recursos personales, materiales y financieros. En segundo lugar, porque los resultados obtenidos de las experiencias de 2006 y 2012 conducen a concluir que la

realización de los principios de igualdad de tratamiento entre nacionales, de certidumbre en los procedimientos y de seguridad y secrecía en la emisión del voto —pilares fundamentales sobre los que se ha edificado el modelo— no son equivalentes o proporcionales al sacrificio impuesto al derecho individual a votar, al hacerlo transitar por un cúmulo de obstáculos y restricciones para su ejercicio.

La paradoja del VMRE es que, si bien generó un derecho fundamental de naturaleza política, la intervención del legislador sometió su ejercicio a altos estándares, requisitos y exigencias, lo cual prácticamente hizo nugatorio su acceso a la gran mayoría de los mexicanos ausentes del país.

La regulación del VMRE se produjo desde una perspectiva eminentemente política que, en función del cálculo y los intereses, trató de limitar la potencial influencia del voto de los nacionales ausentes en los resultados de la elección presidencial. No se realizó desde el prisma de los derechos fundamentales porque, si esta óptica hubiera primado, seguramente el modelo se hubiera asentado en premisas diferentes y habría dado como resultado una regulación tendiente a optimizar el ejercicio de este derecho basado en los influjos de los principios de maximización y progresividad de los derechos.

De lo anterior se puede afirmar categóricamente que mientras el diseño legislativo del modelo permanezca en sus términos, no será posible esperar más de él. El ejercicio del año 2012 condujo al IFE a flexibilizar, hasta el límite permitido por el propio sistema jurídico, las restricciones previstas en la ley, mediante el empleo de criterios a favor de la maximización del derecho al sufragio activo. Los resultados, más allá de un sensible incremento de los votos emitidos, no presentan una variación significativa que permita señalar que la incorporación de reformas puntuales al modelo elevará diametralmente su nivel de eficacia. De esta manera, el actual andamiaje jurídico hace prever que los resultados a obtener en 2018 no serán muy distintos a los de hoy.

Para introducir un salto de calidad, que potencie efectivamente los niveles de participación de los connacionales en la elección presidencial,

se requiere pensar en una nueva regulación del VMRE que, desde renovadas premisas, coadyuve a erigir un nuevo modelo de voto, a partir del replanteamiento de sus elementos más representativos.

HACIA UN NUEVO MODELO DE VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

La noción de *modelo* empleada hasta ahora para hacer referencia al VMRE, se concibe como una forma de presentar ordenada, sistemática y coherentemente los principios, instituciones, categorías y reglas jurídicas específicas que regulan un fenómeno jurídico determinado, como el concerniente al andamiaje que posibilita el voto desde el exterior. El modelo del VMRE se caracteriza por establecer respuestas normativas que permiten definir:

- A quiénes se reconoce el derecho de voto desde el extranjero;
- Qué cargos de elección popular se pueden votar desde el extranjero;
- Qué requisitos hay que cumplir para ejercer el sufragio;
- Cuál es la modalidad mediante la cual se expresa el voto;
- Bajo qué estructura y con qué atribuciones la autoridad electoral hace frente a la organización del voto desde el exterior;
- Qué garantías de seguridad y vigilancia se establecen para esta modalidad de sufragio;
- Cuál es el procedimiento dispuesto para el ejercicio del voto;
- Cómo se computan e informan los votos emitidos;
- Cuáles son las restricciones a los actos de campaña en el exterior.

Si por algo se identifica el modelo actual, además de su carácter marcadamente restrictivo, es por la rigidez con la que se presenta, producto de la predeterminación de una única modalidad posible para el registro en la LNERE y para el ejercicio del sufragio. La institucionalización de la

modalidad del voto por correo certificado condujo al legislador a ser consecuente en la configuración normativa de los demás extremos del modelo. Tomar una única modalidad para el ejercicio del voto, sin abrir la posibilidad de convivencia o complementariedad entre más de una opción posible, hizo que las demás características del mismo se constriñeran a desarrollar los componentes y las especificaciones a través de las cuales habría de discurrir el voto postal.

Es por tanto, un modelo asentado fuertemente en la predeterminación de decisiones políticas basadas en la lógica de institucionalizar opciones legislativas únicas para cada una de sus piezas. Ahí está para constatar las decisiones de una única calidad para el reconocimiento del derecho al sufragio, un único cargo sujeto a votación, un único documento habilitante para el ejercicio del voto, una única manera de registro, una única forma de emisión del voto, una única institución a cargo de la implementación de la elección en el exterior, o un único procedimiento para la modalidad de voto elegida.

En consecuencia, éste es uno de los presupuestos fundamentales que debe ser sometido a un puntual replanteamiento. La eficacia actual de un modelo de voto en el extranjero debe partir de la capacidad de incorporar soluciones diversas para atender realidades que son igualmente diversas de conformidad, entre otros factores, con los niveles de concentración o dispersión de los votantes en el extranjero o el tipo de electores que prefiguran y con las exigencias que ello supone para el despliegue institucional que les permita ejercer sus derechos políticos.

Un modelo como el que se enuncia es únicamente posible allí donde se reconozca un nivel de apertura y flexibilidad que permita la armónica convivencia de distintas modalidades, opciones y soluciones, dentro de una regulación que considere su adecuada vertebración.

Por otra parte, cuando se habla de *nuevo* no se hace referencia a la sustitución del modelo del voto postal por otro distinto, sino al establecimiento de nuevas bases para que el modelo pueda aglutinar distintas

modalidades de voto desde el exterior, cada una de ellas bajo su propia lógica y sus reglas particulares. No hay duda, por ende, de que una de esas modalidades debe seguir siendo la del voto postal.

LAS PREMISAS DEL MODELO

Los presupuestos para la configuración de un nuevo modelo de voto en el extranjero incluyen necesariamente los siguientes presupuestos.

Presupuestos vinculados con el goce del derecho político a votar

1. Universalidad

El modelo vigente actualmente se asienta sobre una fuerte pretensión de universalidad, basado en la necesidad de ofrecer iguales posibilidades de emisión del sufragio a los mexicanos residentes en el extranjero con independencia del ámbito geográfico de su residencia. El nuevo modelo debe mantener esta premisa pero bajo una diferencia en el enfoque, pues la flexibilidad de un modelo como el que se propone está pensada para favorecer la adopción de distintas modalidades de voto de conformidad con las características específicas que emanen de los niveles de concentración o dispersión, permanencia o movilidad de los votantes mexicanos, o de otros criterios específicos. Así, todo mexicano tendrá salvaguardado su derecho a votar, sólo que su condición específica supondrá la adopción de una modalidad *ad hoc* para que pueda ejercerlo.

2. Igualdad

El modelo vigente también se edificó sobre una importante pretensión de igualdad formal, para que el ejercicio del sufragio desde el exterior se desarrollara a través de un conjunto de reglas comunes que no implicaran distinción alguna entre los votantes. Esta premisa debe ser replanteada a profundidad, dado que el principio de igualdad desde su perspec-

tiva actual implica conferir un trato igual en situaciones sustancialmente iguales y un trato desigual ante situaciones razonablemente desiguales.

En este sentido, el modelo debe presuponer que las profundas diferencias sociodemográficas de la población residente en el extranjero hace inviable que, desde las reglas del modelo, se incentive un tratamiento igual ante realidades tan disímolas. En consecuencia, la premisa de partida debe ser precisamente la contraria. Las diversas realidades y contextos en los que se encuentran los residentes en el exterior justifican un tratamiento diferenciado por parte del ordenamiento jurídico. Lo anterior constituye, a su vez, la precondition necesaria para la edificación de un modelo flexible que, dada su apertura a incorporar diversas modalidades de voto, favorezca una más amplia participación ciudadana.

El principio de igualdad debe proyectarse sobre la legislación electoral para favorecer que todos puedan votar. Derivado de su específica condición, unos podrán hacerlo por medio de un mecanismo y otros por medio de otro. Lo significativo es que todos puedan hacerlo.

Actualmente, el COFIPE incorpora reglas para el tratamiento diferenciado en el ejercicio del voto. Si bien, en principio, cada ciudadano debe sufragar exclusivamente en la sección electoral que comprenda su domicilio, se establecen excepciones para que quienes transitoriamente se encuentren fuera de su sección el día de la jornada electoral puedan acceder a la emisión del sufragio en determinadas casillas especiales.

Presupuesto vinculado con los rasgos característicos de la organización electoral

1. Confiabilidad

Las reglas del modelo deben mantener el nivel de confianza en el ejercicio del sufragio. La confiabilidad de cada una de las actividades llevadas a cabo con motivo de la organización de los procesos electorales constituye un elemento fundamental para asegurar la viabilidad y el éxito del modelo. Consecuente con ello, deben mantenerse los cánones que

permitan asegurar que el voto se emite bajo las condiciones de certidumbre, transparencia y secrecía que rodean al sufragio en México, cuidando que las mismas no impliquen cargas sumamente gravosas que desalienten los niveles de participación política de los residentes en el extranjero. Por tanto, la delimitación del nuevo modelo deberá tomar en cuenta esta particularidad específica del sistema mexicano al momento de incorporar instituciones de experiencias comparadas.

Presupuestos vinculados con la naturaleza del modelo a adoptar

1. Flexibilidad

La magnitud de la diáspora mexicana y sus patrones de alta concentración, alta dispersión y pluralidad de perfiles del votante, entre otros, requieren que el modelo a construir escape de una de las premisas que lo caracterizan actualmente y que hacen de éste un modelo de opciones únicas.¹⁰ En contraste, debe caminarse hacia la construcción de un modelo conformado mediante la confluencia de distintas opciones posibles, que ofrezcan diferentes alternativas para los procedimientos de registro o la modalidad de voto, por citar dos cuestiones relevantes. Un modelo que permita el empleo de una única modalidad o de todas las modalidades posibles de voto, de conformidad con las exigencias derivadas de la particularidad de cada elección. Un modelo flexible que deje en manos de la autoridad electoral la toma de decisiones diferenciadas y selectivas para acomodarlas a las exigencias específicas emanadas de contextos y realidades particulares y disímolas. Un modelo que, derivado de esta particular cualidad, pueda innovar, ajustar o replantear sus mecanismos cuando la eficiencia del modelo lo requiera.

¹⁰ De los 111 países que reconocen el voto a sus ciudadanos en el extranjero, 82 aplican una modalidad única de forma generalizada. Sin embargo, existen 27 casos en donde el modelo combina dos o más de las modalidades identificadas. *Vid.* Navarro, Carlos, Morales, Isabel y Gratschew, María, "Panorama comparado sobre la regulación del voto en el extranjero", en *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Asistencia Electoral-IFE, 2008, p. 25.

2. Eficiencia

La definición del nuevo modelo del VMRE deberá privilegiar aquellas modalidades que supongan una mayor eficiencia desde la perspectiva del costo–beneficio de su implementación. Para ello, el modelo tendrá que ser analizado en su integralidad, y desde la lógica de su apertura, para incorporar diversas modalidades de voto y para implementar soluciones diferenciadas de conformidad con la realidad sociodemográfica de la población residente en el extranjero. En este sentido, la eficiencia de una determinada modalidad, obtendrá su adecuada compensación desde la perspectiva del costo–beneficio de todo el modelo, en donde las soluciones más costosas se justifiquen por el sentido de universalidad que confieren al modelo y que posibilita el ejercicio del sufragio de todos quienes se encuentren fuera de territorio nacional.

3. Funcionalidad

El modelo del VMRE deberá construirse con pretensiones de funcionalidad técnica y operativa, teniendo en cuenta la capacidad de ejecución del IFE, los mecanismos y procedimientos ya implantados y, sobre todo, la experiencia adquirida en los dos procesos en que se ha implementado.

No obstante, la funcionalidad no sólo debe verse desde la perspectiva de la institución, sino también desde el ángulo del ciudadano. Al respecto, debe tenerse en cuenta que se requiere un modelo funcional que presuponga la falta de uniformidad en el nivel educativo, socioeconómico y cultural de los mexicanos residentes en el exterior y que advierta que entre menos tiempo se deba dispensar a la consecución de cada uno de los trámites para hacer efectivo el sufragio, se establecerán más y mejores alicientes para la participación política del ciudadano. En este sentido, el modelo deberá articularse mediante reglas que disminuyan considerablemente la complejidad de los trámites requeridos para el voto y que no impliquen un sacrificio desmesurado de tiempo para cumplimentar todo el proceso.

4. Perspectiva temporal

La perspectiva temporal deberá confeccionar el modelo desde la experiencia abrevada por su evolución histórica a lo largo de siete años. Ello permitirá advertir lo que bajo el liderazgo del IFE se ha construido desde 2005, con el objetivo de que el proceso legislativo se enriquezca mediante las experiencias, enseñanzas, prácticas, vicisitudes y fallos de los ejercicios anteriores, y logre identificar los retos que supondrá su implementación en 2018, en un contexto de cambio social vertiginoso.

Al efecto, las experiencias aportadas por los procesos electorales de 2006 y 2012 han proporcionado información suficiente para configurar un diagnóstico preciso del perfil del votante mexicano en el extranjero, así como de las modalidades viables para favorecer el ejercicio de su derecho político a votar desde el exterior. No obstante, la edificación de nuevas reglas deberá tomar en cuenta el momento particular y el contexto específico en que el modelo habrá de ser utilizado nuevamente. Muy probablemente, para 2018 las condiciones sociodemográficas habrán variado, los avances de la tecnología facilitarán la implementación de procesos, la mundialización pondrá a disposición del ciudadano la información política de manera más ágil a través de nuevas plataformas y todo ello supondrá nuevos retos para la implementación del modelo por parte de la autoridad electoral.

5. Transversalidad

Si bien la planeación, implementación, gestión y control de las actividades del VMRE se depositan en instancias específicas del IFE, como la Comisión y la Coordinación del VMRE, es importante tener en cuenta que la exigencia jurídica de posibilitar el voto a los connacionales implica la organización de una elección paralela a la que se realiza dentro del país, aunque, caracterizada por sus propias especificidades.

Lo anterior supone que buena parte del andamiaje institucional del IFE tenga directa imbricación en el éxito del modelo del VMRE. Conse-

cuenta con lo anterior, no es adecuado presuponer que la organización del VMRE es una cuestión ancilar o accesoria a la organización electoral, ni a las elecciones dentro del país, derivado de que los resultados del voto en el exterior tienen o pueden tener una influencia decisiva en la configuración de un determinado resultado electoral.¹¹

En este sentido, a pesar de que el IFE desplegó esfuerzos de coordinación y planeación estratégica, es importante reivindicar que el VMRE debe ser tratado como una auténtica política pública en la legislación y al interior del IFE. De hecho, para alcanzar los fines que se propone, que no son otros que facilitar la emisión del voto desde el extranjero, necesita involucrar esfuerzos institucionales, perspectivas y estrategias de todas las áreas ejecutivas y de decisión del Instituto, a partir de un oportuno ejercicio de planificación que permita evaluar los resultados obtenidos en cada una de sus fases para que cada experiencia pueda realizar los ajustes necesarios en beneficio de la eficiencia del modelo.

Presupuesto vinculado con la forma de armonizar el modelo

1. Integralidad

La introducción del nuevo modelo implica un ejercicio de reforma integral de la legislación electoral para favorecer la adecuada armonización de todas las piezas del modelo y hacerlo compatible y funcional con las demás reglas del entramado electoral. Al efecto, no debe perderse de vista que la implementación del VMRE implica el despliegue de actividades institucionales que son transversales a toda la organización electoral y que impactan mayoritariamente en las áreas del registro electoral, capacitación, organización electoral, comunicación social, etcétera. En este sentido, la adopción de las nuevas reglas del voto en el exterior implica

¹¹ El número de ciudadanos mexicanos residente en el extranjero propició que diversos especialistas advirtieran la posibilidad de que mediante una fluida participación se pudieran decidir las elecciones presidenciales. *Cfr.* Carpizo, Jorge y Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, III, UNAM, 1998, p. 108.

el análisis integral del COFIPE para incorporar los ajustes necesarios para compatibilizar y armonizar el modelo.

Presupuesto vinculado con la forma de gestionar el modelo

1. Colaboración

El modelo actualmente vigente está dispuesto sobre la base del vínculo directo y casi exclusivo entre la autoridad electoral mexicana y el ciudadano elector en el extranjero. De hecho, la modalidad única para el ejercicio del sufragio es el voto por correo postal certificado. El nuevo modelo debe cambiar esta premisa y asentarse en la inexorable colaboración que debe existir entre el IFE y la estructura del Estado mexicano en el exterior. La funcionalidad del modelo y la implementación adecuada de algunas modalidades de votación, como el voto presencial, presupone la asistencia y cooperación recíproca entre el servicio exterior y el IFE. Para ello, será necesario subrayar que, de acuerdo con la CPEUM, la organización de las elecciones es una función de Estado a cargo de la autoridad electoral que, en el contexto de esta específica modalidad, requiere de la colaboración de las embajadas y consulados mexicanos.

LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DEL NUEVO MODELO

Una de las funciones de la CPEUM consiste en reconocer y garantizar los derechos fundamentales de las personas, entre ellos los derechos de naturaleza política que nos ocupan. Al hacerlo, regularmente establece modalidades que se proyectan sobre dos vías: la titularidad de los derechos, concediéndoselos únicamente, por ejemplo, a los ciudadanos mexicanos, y las modalidades para su ejercicio, previendo la postulación, por ejemplo, a través de un partido político.

La función del legislador en la concretización de las modalidades específicas para el ejercicio del derecho al sufragio activo desde el extranjero

puede ser amplia y omnicomprendensiva o acotada y sujeta a complementación. El mayor o menor nivel de incidencia del legislador en la confección jurídica del modelo depende, en consecuencia, del tipo de modelo que se quiera generar.

Un modelo construido desde la óptica de los intereses políticos —asentado en la lógica de elevar los mecanismos de certidumbre en el ejercicio del sufragio, reducir los eventuales efectos decisorios de la participación masiva de los residentes en el extranjero y encaminado a acotar los márgenes de decisión en manos de la autoridad electoral— será, por definición, un modelo altamente regulado como el que se encuentra vigente actualmente y cuya rigidez ha quedado patentizada en las dos experiencias del VMRE. En cambio, un modelo construido desde la lógica de la optimización de una libertad fundamental de participación política —interesada en potenciar el ejercicio del voto de los ciudadanos en el exterior a través de la toma de decisiones técnicas, alejadas de criterios políticos— es, por definición, un modelo que deja en manos de la autoridad electoral la regulación específica de las modalidades de ejercicio del sufragio, a partir de las bases aportadas por el legislador.

La experiencia actual del VMRE nos pone frente al primero de los modelos anotados. Acorde con la asiduidad con la que el legislador ha regulado prácticamente todas las etapas del PEF, la reforma electoral de 2005 dio vida a un modelo definido con puntualidad en sus elementos caracterizantes, que al implementarse en los comicios presidenciales de 2006 demostró sus falencias y debilidades.

Si bien es cierto que el legislador cuenta con un relevante ámbito de decisión en la delimitación del modelo, conviene precisar que la apertura y flexibilidad que deben caracterizar al nuevo modelo del VMRE, tal y como se plantea en este trabajo, sugiere cambiar su modo de construcción jurídica para pasar de un modelo omnicomprendensivo de reglas procedimentales, a uno basado en principios elementales y bases de organización.

La configuración del modelo puede generarse a partir de dos opciones específicas. La primera consiste en que el legislador configure un

sistema abierto y flexible, que conjugue y haga convivir más de una modalidad posible de voto desde el extranjero, determinando expresamente, mediante remisiones al reglamento, aquellos ámbitos en los que el IFE tendrá posibilidades de elegir las opciones que optimicen en mayor medida la participación política desde el exterior.

Esta opción puede demostrar un mayor grado de incidencia del legislador si establece parámetros dentro de los cuales podrá orientarse la decisión del IFE; por ejemplo, normas que determinen que, de conformidad con los niveles de concentración o dispersión de los votantes, se deban adoptar específicas modalidades de voto.

La segunda corresponde a un modelo que confiera mayores ámbitos de decisión al IFE. Es un modelo circunscrito específicamente a regular cuestiones como la titularidad del sufragio activo, los cargos que pueden ser elegidos y las bases más elementales del modelo, dejando a la capacidad técnica, la especialización y el profesionalismo de la autoridad electoral las modalidades específicas del voto a implementar.

Esta modalidad, por ejemplo, es la que ha adoptado la legislación electoral del Distrito Federal. En su Artículo 57, únicamente confiere el derecho de voto activo a los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, determina que lo pueden hacer exclusivamente por Jefe de Gobierno y establece la creación de un Comité integrado por consejeros electorales, representantes de los partidos políticos y de cada grupo parlamentario representado en la Asamblea Legislativa, a quienes faculta para proponer al CG los 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 requeridos para tal efecto.

No obstante, con independencia de la opción adoptada, lo que sí está fuera de duda es que la confianza y el profesionalismo adquirido por la autoridad electoral federal justifican que en uso de su potestad reglamentaria pueda coadyuvar con el legislador a complementar las reglas del modelo, bajo criterios estrictamente técnicos y especializados guiados

por el afán de potenciar al máximo las posibilidades de ejercicio del voto desde el exterior.

La habilitación jurídica para que la autoridad electoral sea la que defina los contornos del modelo se encuentra sustentada en la autonomía que el propio texto constitucional confiere al IFE para que pueda desarrollar, con eficacia, la función electoral. Ese atributo otorga al IFE un espacio institucional de actuación al margen de toda interferencia indebida de carácter político, que lo habilita para crear derecho propio mediante la expedición de normas técnicas, de gestión, de organización, funcionamiento y decisión, necesarias para el adecuado desempeño de su función.

Este ejercicio de creación de normas jurídicas no es exclusivo de esta materia. Debe decirse que el CG del IFE, como órgano superior de dirección, crea cotidianamente normas jurídicas en el ejercicio de su potestad reglamentaria, a través de la expedición de reglamentos, acuerdos, bases, lineamientos y demás, para el debido ejercicio de sus funciones.

Su particular posición jurídica, como órgano autónomo e independiente, le permite desarrollar esa labor con alto grado de consistencia técnica y profesionalismo con base en el perfil de funcionarios electorales altamente capacitados para el ejercicio de sus labores. De ahí, que se encuentre en la mejor posición para expedir normas concretas y particulares de conformidad con las modalidades, expectativas, necesidades, metas y objetivos a perseguir mediante el VMRE.

Evidentemente, este ejercicio de delimitación normativa deberá contar con el acompañamiento permanente de los partidos políticos quienes pueden contribuir a enriquecer el modelo, mediante la activa participación de sus representantes ante los diversos órganos del Instituto.

Lo que se propone no es desconocido si advertimos que, desde la experiencia de 2005, el IFE desplegó las posibilidades permitidas por su potestad reglamentaria para emitir normas reguladoras de los distintos extremos del modelo. Baste recordar que el CG emitió 19 acuerdos sobre el particular, la Comisión del VMRE fueron 3, la Junta General Ejecutiva (JGE) 22, y la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de

Electores (CNVRFE) otros 3 acuerdos más sobre el tema. Para la experiencia de 2012, el despliegue regulador no fue menor. El CG expidió 30 acuerdos en temas tan relevantes como la vigencia de la CPVF con terminación 03, la creación de la Comisión y la Coordinación del VMRE, los lineamientos para la elaboración de las LNERE, la papelería electoral, el número de mesas de escrutinio y cómputo de la votación y el registro de representantes de partidos ante ellas, entre otros. La Comisión del VMRE emitió acuerdos igualmente significativos con el fin de especificar los criterios para subsanar las inconsistencias advertidas en las solicitudes de inscripción. La JGE, por su parte, emitió 16 acuerdos, y 15 se generaron al interior de la CNVRFE.

Es patente la capacidad reguladora del Instituto. Sin embargo, su potestad reglamentaria le permite únicamente desarrollar los diversos aspectos previamente delimitados por el legislador. Hasta ahora, no le permite tomar decisiones sobre las modalidades de voto a implementar, ni establecer, de la mano de los análisis técnicos que correspondan, soluciones específicas para grupos de votantes focalizados que se caractericen por compartir rasgos comunes.

Una solución así sería posible si el modelo se constriñera a enunciar los principios básicos del VMRE y a delimitar sus bases mínimas de operación.

LAS PIEZAS DEL MODELO

Quiénes votan dentro del modelo. La cuestión del registro

El debate en torno al VMRE, aunque añejo, parece reiterar la confusión entre el derecho al voto y su instrumentación. Si bien el reconocimiento del derecho está resuelto jurídicamente desde 2005, no parece estar superado políticamente y, por tanto, no ha generado un consenso en torno a las vías para ampliar las potencialidades del derecho.

Con esta precisión inicial, es posible ubicar algunos de los dilemas centrales que tendrá que advertir cualquier tentativa de reformulación del modelo del VMRE. El primero de estos dilemas tiene que ver con el universo de votantes.¹² La premisa del legislador en 2005 no fue ampliar el universo de potenciales electores, sino idear formas para que el universo original, es decir, el conformado por aquellos ciudadanos mexicanos censados o registrados en territorio nacional, y que por distintas circunstancias estuvieran ausentes el día de la jornada electoral, pudieran ejercer su derecho al voto.

Uno de los rasgos distintivos del modelo del VMRE se asienta precisamente en esta premisa. A diferencia de otros sistemas democráticos en donde el voto en el extranjero supone cierta ampliación de la base electoral, en México se redujo a explorar una modalidad alternativa para que los mismos electores quedaran habilitados para ejercer su voto, a pesar de su ausencia del territorio nacional.

El modelo actual del VMRE, como ha habido ocasión de subrayar en la parte conclusiva de este estudio, se encuentra inmerso en un conjunto de restricciones que no favorecen el ejercicio del sufragio desde el exterior. Una de ellas, y acaso la que mayor número de inconvenientes produce, deriva de la circunstancia de que los electores potenciales deben tramitar ante el IFE los documentos necesarios para el ejercicio de su derecho; deben informarle su voluntad de votar y el domicilio en el que deben recibir su boleta, en un ámbito temporal en el que todavía no hay candidatos registrados. Es decir, antes de que inicien las campañas, el interés y entusiasmo por la contienda, los mexicanos residentes en el extranjero están obligados a hacerle saber al IFE su intención de participar en un llamado democrático que aún está lejos de alcanzar su meta.

La carga sobre el votante en el exterior es altamente gravosa desde el momento en que se advierte que no sólo estuvo obligado a realizar

¹² Morales, Rodrigo, "El voto de la diáspora", en Alcocer V., Jorge (comp.), *Voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte Editores, 2005, pp. 431 y ss.

el trámite de inscripción en el padrón electoral en algún módulo del IFE dentro de territorio nacional, como se exige a todos los mexicanos, sino que, además de ello, debe realizar gestiones adicionales para notificar al IFE, vía correo certificado, que no está o no va a estar presente en el país el día de la jornada electoral, por lo que no podrá presentarse en la casilla que le corresponde, y manifiesta su voluntad de ejercer su derecho al voto desde algún domicilio allende las fronteras.

En adición a lo anterior, el modelo vigente señala que la autoridad administrativa no puede preservar la LNERE conformada a partir de los gravosos requisitos que para el ciudadano acabamos de anotar. Cada elección debe tener su propio listado nominal; el IFE no puede mantener dentro de su patrimonio la memoria de lo que con un importante despliegue de recursos humanos, materiales y financieros ha logrado construir.

Si se observa con atención, se verá que el modelo vigente parece ideado para propiciar que voten aquellos mexicanos identificados bajo un perfil particular y determinado. En efecto, una constante observada en las dos instrumentaciones recientes del VMRE en 2006 y 2012, refleja que el perfil socioeconómico de los votantes no corresponde con el perfil de los migrantes. El modelo de voto, en este sentido, privilegió una modalidad que mayoritariamente favorece el voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero al amparo de una residencia legal, porque representa un conglomerado que puede exhibir sin conflicto su comprobante de domicilio y porque, derivado de esa condición, guarda alguna relación formal con los trámites básicos que cualquier ciudadano tiene que realizar fuera de su país de origen. Esos ciudadanos cuentan con todos los incentivos para poder votar, pero desafortunadamente no es ese el perfil de la gran mayoría de los mexicanos que migran. En este sentido, y en términos por demás sintéticos, hay que sentenciar que nuestros electores no son nuestros migrantes.

Lo que se acaba de anotar, tras dos experiencias, parece verdad de perogrullo. La pregunta que en consecuencia habría que formular es la siguiente: ¿a qué responde el exceso de formalidades y condicionantes para integrar el universo de electores en el extranjero? Dada la supervi-

vencia de las premisas del modelo luego de la reforma electoral constitucional y legal de 2007–2008, parece que el legislador está conforme con su configuración y con el universo de votantes que permite; sin embargo, cualquier reformulación del debate en torno al VMRE, deberá replantear seriamente las premisas vinculadas con el conjunto de votantes posibles.

Con el objeto de orientar las rutas de actuación que se pueden seguir en el futuro, es necesario delinear al menos tres opciones.

La primera consiste en pensar seriamente en la posibilidad de facultar al IFE para que emita credenciales de elector fuera de territorio nacional. Dichas credenciales, por la específica condición de sus titulares, tendrían que contar con características distintas a las credenciales actuales, toda vez que la referencia a la sección electoral, el municipio, el estado o localidad carecería de sentido. El acto de credencialización, por su parte, coadyuvaría a integrar una LNERE que, con base en la premisa de su permanencia, contaría con los elementos necesarios para su vigencia, actualización y verificación de forma similar a lo que acontece con el listado nominal utilizado en las elecciones ordinarias del país. Este ejercicio se facilitaría si, como se propone más adelante, se habilita al IFE para desplegar su estructura institucional en el extranjero.

La segunda opción consiste en reflexionar seriamente, y desde una perspectiva integral, en los beneficios o contraindicaciones que traería consigo la introducción de la cédula de identidad ciudadana, para hacer de ella el instrumento registral que posibilite el ejercicio del voto. En el caso específico de los mexicanos residentes en el extranjero, dicha cédula podría suplir a la matrícula consular y, en ese sentido, se ubicaría como el documento a través del cual el Estado mexicano reconoce la identidad de sus ciudadanos en el exterior.

La tercera opción consiste en la habilitación jurídica para que se permita votar con documentos distintos a la CPVF del IFE, principalmente mediante el pasaporte o la matrícula consular. De ser procedente, esta modalidad requeriría un complejo procedimiento de conciliación de las bases de datos que soportan la expedición de dichos documentos con

las bases de datos del Registro Federal de Electores (RFE), a fin de garantizar que las posibilidades de doble voto estén totalmente excluidas.

En virtud de que este documento parte de la base de auspiciar un nuevo modelo del VMRE basado en la apertura y flexibilidad de sus modalidades, lo consecuente es proponer la pertinencia de que en torno a las modalidades de registro no se configure una única opción posible, sino que el modelo haga coincidir modalidades complementarias en todos sus extremos. De conformidad con ello, lo más adecuado con las premisas de ese modelo sería conceder al IFE la atribución de decidir, mediante estudios técnicos previos, las modalidades registrales a implementar, de acuerdo con criterios vinculados, entre otros, con el universo, el lugar de residencia, las características específicas de los migrantes, el perfil de los electores, etcétera.

Cómo se vota. En torno a las modalidades del voto

La determinación de las modalidades jurídicamente viables para emitir el voto en el extranjero debe ser producto del análisis acucioso de diversos factores, entre los que destacan las características de la migración, las posibilidades efectivas de organización electoral, el nivel de participación que se pretende, los montos presupuestales que se dispongan, etcétera.

No obstante, el principal referente para determinar el o los métodos a seleccionar depende de las decisiones que se tomen en cuanto a la naturaleza y la forma de integrar la LNERE. Es la magnitud de la LNERE en cada población, jurisdicción diplomática o país, la que habrá de determinar la viabilidad de las modalidades para el ejercicio del sufragio.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que en los procesos electorales de 2006 y de 2012 el nivel de participación de los ciudadanos que lograron obtener su registro en la lista nominal en el extranjero ha sido mayor al nivel de participación de los ciudadanos registrados en territorio nacional.¹³

¹³ En el 2006, por ejemplo, votó 79.83% de los mexicanos que cumplimentaron el proceso de inscripción correspondiente. Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Sufragio extraterritorial y democracia*, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, IFE, 2011, p. 43.

Como se señaló en el apartado de premisas, la elaboración de un nuevo modelo del VMRE debe asentarse en atributos de apertura, universalidad, igualdad y flexibilidad. Desde estas perspectivas, no es adecuado conferir la misma consideración y tratamiento jurídico a las experiencias desde las cuales se remitió un único voto (esto en 11 países) durante el reciente PEF 2012, que aquellas otras, con Estados Unidos a la cabeza, donde se recolectaron miles de votos.

Es evidente que el tamaño de la diáspora, su grado de concentración o dispersión, la condición migratoria de los mexicanos y el perfil del votante determinan en buena medida si la votación se puede llevar a cabo en sitios públicos, si estará restringida al interior de las embajadas y consulados o si se realizará vía correo, como actualmente acontece. De igual forma, los niveles de acceso a Internet y otros medios de comunicación serán determinantes para decidir la apertura del sufragio por esa vía.

De conformidad con las premisas anotadas, a continuación se enlistan y analizan los distintos tipos de votación que podría contemplar el nuevo modelo mexicano, enfatizando las posibles repercusiones que generarían.¹⁴ Se trata de un balance inicial de ventajas y desventajas que sirva para alentar una reflexión más detenida sobre el o los distintos métodos de votación que, por su propia naturaleza, coadyuvan a maximizar la participación política desde la lógica de la confianza, eficiencia, sencillez y oportunidad.

1. Voto postal

La primera ventaja del voto postal consiste en que permite mantener la universalidad del derecho de los mexicanos a votar en el extranjero. A diferencia de experiencias comparadas en donde los ciudadanos conforman comunidades pequeñas que, por esa circunstancia, no tienen reconocida

¹⁴ Sobre las modalidades de voto, acúdase a Navarro, Carlos, Morales, Isabel y Gratschew, María, "Panorama comparado..." *op. cit.*, p. 24 y ss.

la posibilidad de sufragar, el voto postal permite recibir sufragios desde prácticamente todos los países del mundo.¹⁵

En segundo lugar, el voto postal hace innecesario el despliegue de infraestructura electoral para posibilitar el sufragio. Por lo tanto, elimina las barreras físicas que suelen acompañar a comunidades de migrantes caracterizadas por su tamaño o su aislamiento. Además, el voto vía postal es discreto, característica por demás útil en entornos migratorios como el mexicano, dadas las características y la magnitud de la migración principalmente hacia Estados Unidos —modalidades alternativas, como el voto personal, requieren la concurrencia y el apoyo de las autoridades locales—.

Entre las desventajas del voto postal destacan dos. En primer lugar, la oportunidad. Independientemente de los costos de transacción para el registro, los ciudadanos están constreñidos a remitir su boleta con el tiempo suficiente para que arribe al país el día previo a la jornada electoral. Esto supone que se deba enviar, en promedio, a la mitad del periodo de campañas, con lo que la voluntad del elector debe expresarse sin que haya un seguimiento de los candidatos en campaña.

La segunda desventaja es que rompe el trinomio elector–boleta–urna, sobre el que reposa la organización de las elecciones tradicionales, lo que impide garantizar, con los mismos niveles de confiabilidad, la secrecía del voto, principalmente porque parte del traslado del sufragio sale del control de la autoridad electoral.

Debe destacarse que el voto certificado (registrado) requiere la presencia física de los electores en oficinas postales y el sólo ingreso en oficinas gubernamentales, de la mano de la exigencia de manejarse en un idioma distinto al español, actúan como elementos de disuasión plenamente demostrados en las dos elecciones recientes y, por lo tanto, deben ser previstas por la renovada regulación.

¹⁵ Ballados, Patricio, "Voto desde el extranjero" en revista *Nexos*, febrero de 2006, consultable en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=660428>.

De conformidad con los resultados de la experiencia 2012, la gratuidad o no de los envíos postales no generó una diferencia sustancial en los resultados. La decisión del IFE de absorber los costos fue acertada, pero dejó en claro que ahí no está el principal problema del modelo.

Las dos experiencias actuales del VMRE demuestran lo inadecuado de haber edificado un modelo con una única modalidad de voto. Sin embargo, un modelo flexible —como el que se propone, que permita la complementariedad de distintas modalidades de voto—, puede ser altamente eficaz para posibilitar el sufragio de ciudadanos que se encuentren en países que reúnan ciertas características, entre ellas, que tengan un número relativamente bajo de votantes mexicanos o que se caractericen porque presenten un perfil predeterminado, como el hecho de que sean, en su mayoría, estudiantes o profesionistas.

Por ello, de cara a la renovación de las premisas del modelo, es muy importante que el eventual mantenimiento de esta modalidad amplíe la gama de los métodos de traslado de la papelería electoral. Junto con el correo certificado, debiera considerarse el correo ordinario o las mensajerías especializadas, que en algunos casos son más efectivas y menos onerosas. Incluso, sería conveniente contemplar la variante de depositar el voto en las embajadas y los consulados, allí donde existan, para que sean estas instancias, o las oficinas electorales que eventualmente abra el IFE, las que se encarguen del envío de los votos al país.

2. Voto personal

El voto personal, ya sea en casillas tradicionales o mediante urna electrónica dentro o fuera de las sedes diplomáticas mexicanas, es recomendable bajo ciertas condiciones particulares.

Sin duda, la mayor ventaja del voto personal es que replica casi íntegramente el modelo de votación en territorio nacional, lo cual inyecta una dosis adicional de confianza al ejercicio. El sufragio se recibe y cuenta en ámbitos temporales similares a los que se estipulan para el voto en territorio nacional, lo que permite al ciudadano estar enterado de lo acontecido en

campaña, estableciendo elementos adicionales para favorecer la participación política.

El modelo presencial requiere de un alto grado de organización logística que supone tomar decisiones de trascendencia: confiar parte de la organización de la elección a las misiones diplomáticas de México en el extranjero, o bien, mantenerla centralizada en la autoridad electoral federal, a través de oficinas internas o externas a las embajadas y consulados. Además, se debe advertir la cuestión logística de la elección, pues, en algunos lugares las mismas sedes diplomáticas serán suficientes para albergar el ejercicio comicial, mientras, otras requerirán espacios abiertos como parques y jardines, cerrados como escuelas o estadios, o incluso privados, como salones, centros de convenciones, etcétera.

Cada una tiene sus propias complejidades. A pesar del profesionalismo del Servicio Exterior Mexicano, su implicación sería vista con ciertas dosis de desconfianza y no está claro que esté dispuesto a asumir una tarea con la complejidad con la que aparece la organización de elecciones. Por otro lado, el despliegue institucional del IFE en el extranjero supone retos presupuestales, personales, de organización y colaboración que no están exentos de inconvenientes, principalmente por la alta carga regulatoria que se tiene y por los excesivos candados y mecanismos de seguridad de las distintas actividades, las cuales, en alguna medida, tendrían que ser trasladadas al extranjero.

Una decisión como la anterior tendría que ser tomada teniendo en cuenta los patrones de concentración poblacional y la flexibilidad del modelo, para optar por las modalidades más viables desde el punto de vista técnico y funcional. Evidentemente, en los centros de población donde existe el mayor número de mexicanos residentes en Estados Unidos —como Los Ángeles, Santa Ana, Chicago o Nueva York—, la modalidad podría no resultar recomendable ante la posibilidad de una afluencia masiva que, de entrada, presupone un despliegue organizativo similar al que se requiere para organizar una elección integral al interior de algún estado de la República mexicana.

Las modalidades que se derivan del voto presencial incluyen la votación en casilla ordinaria y la votación en casillas especiales. En el primer caso, a partir del número de ciudadanos que se inscriban en la LNERE en un centro poblacional determinado, se realiza la división de registros en las casillas que sean necesarias para que puedan sufragar. En el segundo caso, la autoridad electoral notifica a los electores inscritos los lugares en donde se instalarán las casillas y éstos tienen completa libertad para acudir a cualquiera de ellas. Cabe subrayar las potenciales dificultades de esta última opción en los casos de inscripción mediana o alta, la cual, sin embargo, puede ser atemperada mediante la posibilidad de utilizar urnas electrónicas que, por su propia naturaleza, maximiza el tiempo de votación.

Desde estas perspectivas, el voto presencial es recomendable para aquellas áreas geográficas de concentración media de votantes, sobre la base de que el IFE tendrá la posibilidad de apoyarse en la infraestructura del país instalada en el exterior —embajadas y consulados—, y que contará con oficinas electorales directamente bajo su autoridad. Para aquellos entornos en donde la concentración de la población es alta, se sugiere la implementación simultánea de más de una opción. Se podría combinar el voto presencial con el postal, con ajustes para que la emisión del sufragio no se circunscriba a la jornada electoral, que abarca un periodo de 12 horas, sino que abra un espacio mayor para permitir el voto de manera sucesiva y ordenada. En el caso del voto postal, sería conveniente pensar en la posibilidad de que el ciudadano pueda enviar su voto mediante correo certificado u ordinario, o a través de mensajería especializada, pero que también cuente con la posibilidad de acudir, dentro de un plazo perentorio, a depositarlo en los consulados y embajadas, para ser posteriormente remitido por la oficina electoral al país, para su escrutinio y cómputo.

No debe descartarse la posibilidad de que el modelo incorpore la modalidad de voto por Internet, ya que, por su propia naturaleza, es la plataforma que permite votar al mayor número de ciudadanos mexicanos —independientemente del grado de concentración o dispersión en el cual

se encuentren—, lo que lo hace en extremo recomendable para aquellos contextos de alta concentración poblacional. De tomarse esta opción, debería ser analizada de forma detenida para lograr su adecuada armonización con las demás modalidades de voto.

La experiencia del Programa *Vota chilango* de 2012, implementado por el Distrito Federal para elegir al Jefe de Gobierno, es una muestra de que un mismo modelo de voto puede incorporar las modalidades de voto postal y voto por Internet satisfactoriamente.

3. Voto por Internet

El voto por Internet, aún siendo la modalidad más llamativa, ha tenido una aplicación bastante escasa en México al haber incorporado inicialmente el voto electrónico desde la modalidad local y presencial y no a distancia.¹⁶ Sin embargo, representa, sin duda, una potencial tendencia a seguir. Cuenta, al igual que las demás modalidades, con una serie de ventajas y desventajas que deben ser debidamente develadas, y que en este momento sólo se enuncian.

La primera de sus ventajas es la facilidad. Es un voto para cuya emisión no se necesitan trámites tan complejos como los que se requieren en algunas de las modalidades alternativas. Dependiendo del método de registro empleado, los electores cumplimentan los requisitos y, una vez validados por la autoridad electoral, reciben la información o las contraseñas necesarias para emitir su sufragio a través de plataformas que previamente han sido supervisadas para garantizar que cumplen las medidas de identificación y autenticación y las relativas a la seguridad y cifrado de la información, a efecto de mantener la seguridad y secrecía del sufragio.

Es un voto que puede ejercerse desde un lugar determinado, principalmente si se utiliza una urna electrónica, o desde cualquier parte, siempre y cuando exista una conexión a Internet. Representa, también, una

¹⁶ Cfr. Barrat I Esteve, Jordi, "El voto electrónico en México: pasado, presente y futuro", en *Idem* y Fernández Riveira, Rosa María (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2011, p 114.

modalidad en la cual el IFE mantiene el control total del sufragio, sin tener que recurrir a la coadyuvancia de terceros.

La segunda ventaja es la oportunidad. Una vez registrado, el elector queda habilitado para ejercer su voto, incluso hasta el día de la jornada electoral, lo cual le brinda la posibilidad de razonar su voto a lo largo de todo el periodo de campaña, tal y como lo hacen los votantes residentes en México.

En tercer lugar, el voto vía Internet es mucho más eficiente en términos de costo–beneficio. Representa una plataforma que arroja importantes ventajas respecto del voto tradicional en papel, no sólo porque evita la utilización del papel, sino porque elimina los conflictos sobre la validez o nulidad de determinados votos, agiliza el recuento de los sufragios y reduce de manera importante los gastos electorales. Una vez instalada, tiene la capacidad de gestionar la votación de un alto número de participantes sin que cada voto recibido implique incrementar los costos de operación.¹⁷

La modalidad, no obstante, también cuenta con desventajas que necesitan apuntarse. La principal desventaja sigue siendo la escasa confiabilidad con la que cuenta el entorno mexicano. Se aduce con frecuencia que es un sistema altamente vulnerable a los ataques o a las manipulaciones cibernéticas, lo cual pone en riesgo las garantías bajo las cuales se asienta el edificio electoral mexicano.

Al respecto, es importante subrayar que el recién acontecido PEF 2012 ha traído consigo avances sustanciales para la confiabilidad de esta modalidad de votación. Las experiencias del Programa *Vota chilango* —implementado en el Distrito Federal para votar por Jefe de Gobierno— y del voto de los chiapanecos residentes en el extranjero —a través del cual eligieron a un representante popular al Congreso del Estado—, permiten constatar la viabilidad de su introducción en los comicios presidenciales en el mediano plazo, si se advierte que para 2018 los avances tecnológicos

¹⁷ Gálvez Muñoz, Luis A., “Sufragio y nuevas tecnologías. Hoja de ruta hacia el voto electrónico”, en Bartrat I Esteve, Jordi y Fernández Riveira, Rosa María (coords.), *Derecho de sufragio... op. cit.*, p. 68.

pondrán ante nosotros nuevas y más modernas herramientas para ejercer el voto a través de esta modalidad.

Quién posibilita el ejercicio del sufragio. La interrogante de la organización institucional

La premisa de origen de la organización del sufragio de los residentes en el extranjero debe ser la constatación de que las posibilidades de actuación eficaz de un ordenamiento jurídico y de las autoridades destinadas a implementarlo se reducen drásticamente cuando es aplicado en el extranjero.

Ni los procedimientos, ni las autoridades electorales están diseñados para actuar en el exterior y, cuando lo hacen, no pueden realizarlo estructuralmente con la misma eficacia que en territorio nacional en importantes aspectos que se encuentran bajo su control como, por ejemplo, los medios de comunicación, los actos de propaganda electoral, el financiamiento, la fiscalización, etcétera.

No es concebible, por tanto, un procedimiento que cuente con las mismas garantías del sufragio en el exterior que en el interior del país. Por definición, cualquier sufragio en el extranjero es menos garantista que el desarrollado en el interior, de manera que resulta inevitable que la instrumentalización del voto en el exterior presente problemas técnicos y administrativos.

Quizá por ello no sea posible identificar un modelo ideal de voto desde el extranjero con atributos para ser aplicado como paradigma universal y, en este sentido, resulta particularmente acertada la admonición de que cada país debe diseñarlo de acuerdo con las condiciones de su contexto particular, procurando minimizar los riesgos colaterales que tal decisión provoca.¹⁸ Al final, seguir un criterio homogeneizador propicia que se ex-

¹⁸ Nohlen, Dieter y Grotz, Florián, "Marco legal y panorama de la legislación electoral", en *Voto en el extranjero. El manual... op. cit.*, p. 86.

cluyan ciertas características particulares que cada contexto impone, lo cual se traduce en un modelo incongruente y con resultados deficitarios.

Existen varios factores a considerar a la hora de optar por una determinada organización institucional del sufragio en el extranjero, entre los que destacan: el número de posibles destinatarios y su grado de concentración en determinadas zonas geográficas, el tipo de supervisión al que estén sometidas las actividades llevadas a cabo por la autoridad electoral, y el nivel de confianza que en su ámbito institucional le esté reconocido como organismo electoral.¹⁹ Estos factores permitirán gestionar con mayor o menor grado de fluidez las actividades de despliegue de la infraestructura necesaria para posibilitar el sufragio desde el exterior.²⁰

La problemática de la autoridad electoral encargada del sufragio en el extranjero adquiere una dimensión mayor ya que, los modelos de organización electoral se encuentran radicalmente separados del Poder Ejecutivo en México. En efecto, desde 1996, el Ejecutivo tiene un papel menor, cuando no manifiestamente irrelevante, en los procesos electorales.

Se advierte lo anterior porque constituye un dato incontrovertible que las únicas autoridades nacionales acostumbradas a actuar en el extranjero son los consulados y embajadas dependientes del Poder Ejecutivo. No se puede acudir a dichas autoridades con facilidad, pues generan todavía desconfianza y suspicacias que no se encuentran en otros modelos; como los europeos, en donde es el propio gobierno el que asume importantes funciones electorales en territorio nacional, lo cual hace natural que tenga un peso importante en la organización del sufragio en el exterior a través de su estructura de embajadas y consulados.

Por otro lado, no existen ejemplos relevantes de colaboración internacional de autoridades de países extranjeros, gubernamentales o electorales, en este tipo de procesos. Por tanto, no es una opción a valorar dejar la

¹⁹ Santolaya, Pablo, "El modelo español de administración electoral", en Biglino, Paloma y Delgado, Luis (coords.), *La resolución de los conflictos electorales. Un análisis comparado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pp. 21 y ss.

²⁰ Navarro, Carlos, "Los derechos políticos y el voto en el extranjero de los trabajadores migrantes", en *Voto en el extranjero. El manual... op. cit.*, p. 190.

organización de las elecciones en manos de las autoridades electorales del lugar de residencia de los mexicanos en el exterior.²¹

Sin embargo, no faltan ejemplos concretos de colaboración institucional. Por ejemplo, las elecciones de muchos países iberoamericanos se celebran en España en espacios públicos cedidos por las autoridades españolas con protección oficial de la policía y, en ocasiones, cediendo la utilización de infraestructura electoral como urnas o cabinas proporcionadas por la administración electoral española. No es fácil, sin embargo, pensar en una colaboración que vaya mucho más allá de este tipo de auxilio.

En estas circunstancias, la autoridad electoral debe estar en condiciones de actuar en el exterior. Desde 1998 la Comisión de especialistas convocada por el IFE hizo una sugerencia similar al subrayar que:

- El IFE podría considerar la conveniencia de establecer los órganos y mecanismos necesarios para realizar las elecciones en el exterior y para adaptarse a esta situación inédita, proponiendo las adecuaciones legales necesarias.
- Se sugiere que, una vez ubicadas las áreas más densamente pobladas, se determine cuáles de ellas necesitan contar con un órgano ejecutivo especial. Éstas pueden ser desde simples delegaciones que controlen la llegada de materiales electorales y vigilen el correcto y oportuno traslado de los mismos, hasta instancias que se hagan cargo de las tareas más completas de organización, registro y capacitación.²²

En este sentido, si hoy en día se insiste en que la mayor parte de las actividades de organización se realicen en territorio nacional, tal como hasta ahora se prevé en el modelo del VMRE, se mantendrán las condi-

²¹ Se trata de una materia muy sensible, vinculada con la noción de soberanía nacional, lo que hace inviable la hipótesis de que las elecciones presidenciales de los mexicanos residentes en Estados Unidos sean organizadas y controladas por las autoridades electorales estadounidenses, opción sobre la que ironizaba el maestro Carpizo (*El voto de los mexicanos en el extranjero, contextos peligrosos y propuestas*”, disponible en la biblioteca virtual de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1995/4.pdf>).

²² IFE, *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. 39, disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/veinfin.htm>..

ciones para que el ejercicio del derecho al sufragio continúe con sus reducidas posibilidades de éxito. La gestión centralizada nacional de todos los momentos del proceso desarrollado en el exterior representa, probablemente, la peor opción posible.

La actuación de las autoridades electorales en el extranjero puede realizarse a través de dos formas básicas: 1) de forma directa o, 2) mediante una estrecha colaboración con el Servicio Exterior Mexicano. En este sentido, la decisión gira en torno a la posibilidad de abrir delegaciones específicas de la autoridad electoral adscritas a las embajadas y consulados —como acontece en el modelo de República Dominicana—, o bien, actuar a través del personal diplomático dependiente de la autoridad del IFE respecto al ejercicio de la función electoral —como ocurre en el modelo de Brasil—.

Ambas soluciones son viables en el contexto de un nuevo modelo del VMRE. La opción por una u otra depende en buena medida del grado de confianza en la neutralidad de las autoridades diplomáticas y de la capacidad de despliegue institucional que se requiere como consecuencia de la existencia de grupos poblacionales de alta densidad que presuponen una mayor complejidad organizativa. En este último caso, es aconsejable el establecimiento de delegaciones específicas dependientes directamente de la autoridad electoral.

Para advertir la magnitud del reto y la exigencia de decisiones focalizadas de conformidad con las distintas realidades sociodemográficas de los migrantes, basta señalar que las cifras más actualizadas revelan que en 2012 existen entre 11.2 y 12 millones de mexicanos en Estados Unidos, de los cuales 5.9 millones son indocumentados, 1.6 millones cuentan con la ciudadanía estadounidense y 3.7 millones son residentes legales en ese país.²³ De ellos, un porcentaje igualmente elevado, que supera 90%,

²³ Al respecto, consúltese Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Sufragio... op. cit.*, pp. 17–18.

se concentra en los estados de California, Texas, Illinois, Arizona, Florida y la ciudad de Nueva York.²⁴

Adicional a ello, en las elecciones presidenciales de 2012, el IFE contabilizó un total de 40,737 sufragios procedentes de 91 países. Sin embargo, de ellos, 29,348 eran de residentes mexicanos en Estados Unidos y junto a los emitidos en Canadá, España, Francia y Alemania, ascendieron a un total de 36,103, lo cual representa 86.6% del total de sufragios emitidos. En el extremo contrario, en 38 países el número de mexicanos que ejercieron su derecho al sufragio fue inferior a 10.

Los datos anteriores constatan que el modelo mexicano debe construirse desde la apertura y flexibilidad que requiere la atención de circunstancias como las apenas apuntadas, que expresan, por un lado, la alta concentración de potenciales votantes en un número de demarcaciones circunscritas y, por el otro, un alto número de países en donde los niveles de participación son diametralmente bajos. Lo anterior implica que el modelo tenga la capacidad de determinar las modalidades de votación a través de enfoques selectivos basados, entre otros, en la cobertura geográfica del VMRE.²⁵ De esta manera, la organización de procesos electorales se puede realizar a partir de decisiones que tengan en cuenta el tipo de despliegue institucional que se necesita para dar cobertura a quienes residan en zonas de alta, media o baja presencia de mexicanos en el exterior.

Lo anterior permitiría la adecuada concentración de esfuerzos organizativos y presupuestarios específicos para cada una de las modalidades adoptadas y resulta un sistema particularmente adecuado para países que presentan un alto grado de concentración en pocos destinos migratorios y, a la vez, un alto grado de dispersión de pequeños grupos de votantes por el mundo.

²⁴ Navarro, Carlos, "Panorama comparado sobre la regulación del voto en el extranjero", Presentación en el Seminario: El modelo de VMRE, México, IFE, UNAM, CIDE, octubre de 2012. Puede consultarse también, Navarro, Carlos, Morales, Isabel y Gratschew, María, "Panorama comparado..." *op. cit.*, p. 35.

²⁵ Navarro, Carlos. "Los derechos políticos..." *op. cit.*, p. 192.

En este sentido, si se permite la apertura de delegaciones del IFE en aquellas ciudades o países que presenten los mayores grados de concentración de residentes mexicanos, de conformidad con una norma que defina los criterios, el Insituto deberá estar preparado para desplegar su infraestructura de manera simultánea con el objeto de brindar iguales posibilidades de sufragio a todos aquellos que se encuentran dentro de los contextos geográficos seleccionados.

Cabe recordar, a este respecto, que el modelo actual del VMRE se caracteriza, en lo que aquí interesa, por dos elementos esenciales: 1) la premisa de universalidad, que confiere un derecho a todos los mexicanos residentes en el exterior para ser ejercido en idénticas circunstancias, con independencia del número de mexicanos que habiten en un país determinado y, 2) la centralización en territorio nacional de todas las gestiones de organización electoral, lo cual implica que el voto no solamente se reciba, escrute y contabilice en México, sino que se genere un escaso o nulo aprovechamiento de la estructura diplomática o consular, salvo para una función secundaria como es la obtención de la solicitud de registro en las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

Las dos características apenas señaladas impiden pensar en una solución como la de República Dominicana, que desde 2001 optó por el establecimiento progresivo de centros de registro de sus connacionales en aquellos contextos en los que cuenta con una estructura consular o diplomática.²⁶ Bajo esta lógica abrió, ese mismo año, la Oficina para el Registro de los Electores en el Exterior de Nueva York, a la que paulatinamente se añadieron las correspondientes a otras ciudades de Estados Unidos, Canadá, España, Puerto Rico y Venezuela. En el año 2012 la cobertura ha llegado hasta Panamá, Italia y Suiza, de manera que, en la actualidad, el modelo alcanza a cubrir un alto porcentaje de sus migrantes.

²⁶ *Vid.*, para un estudio detallado, Arias Núñez, Luis, "República Dominicana. Acuerdo político para responder a las demandas de voto en el exterior", en *Voto en el extranjero. El manual... op. cit.*, p. 195.

Situados en este punto, es preciso señalar que el elemento clave para la eficiencia del procedimiento del VMRE consiste en la necesidad de trasladar al exterior algunas de las operaciones de organización electoral que el IFE realiza en el interior del país.

El procedimiento actual está virtualmente organizado al margen de la representación diplomática. Es evidente que este punto de partida debe ser modificado. No se trata en absoluto de entregar la organización y el control de los procesos electorales en el extranjero a la SRE, sino de reconocer que el voto desde el extranjero debe implicar a las sedes diplomáticas en el ejercicio de la función electoral.

A la hora de plasmar esa realidad en el nuevo modelo, debe tenerse en cuenta que existen dos modelos al respecto. El primero es el modelo brasileño, que coloca al personal diplomático encargado de esas funciones bajo la dependencia de las autoridades electorales; y el segundo, probablemente mucho más adecuado al diseño institucional mexicano, consiste en establecer oficinas de representación del propio IFE en las sedes diplomáticas y consulares.

De esto descuello la siguiente interrogante: ¿qué tipo de actividades de organización electoral podrían realizar esas oficinas electorales en el extranjero? Así, éstas podrían:

- Subsancar una de las principales carencias del modelo, con atribuciones para gestionar la emisión de las credenciales para votar de los residentes bajo su jurisdicción;
- Desarrollar funciones de asesoría de los ciudadanos residentes en el exterior sobre todos los extremos del procedimiento;
- Organizar actividades de vinculación de los candidatos, sus representantes y los ciudadanos, siempre que se elimine la prohibición de realizar actos proselitistas en el extranjero o, incluso, coadyuvar en la realización de debates entre ellos, para potenciar el flujo de información hacia las comunidades migrantes;

- Conferirles atribuciones de organización electoral, como la determinación de centros de votación y la integración de mesas de casilla, entre otras, en el contexto de la implementación del voto presencial;
- Utilizarlas como instancias depositarias de los votos, en el ámbito del voto postal, para que los electores puedan entregar personalmente o enviar su voto por correo a embajadas y consulados durante un determinado periodo, para que dichas oficinas resguarden el voto y lo remitan con oportunidad a las mesas de escrutinio y cómputo ubicadas en la Ciudad de México.

La implementación de estas oficinas evitaría varios de los inconvenientes del actual procedimiento, como las deficiencias en el llenado de las SILNERE, el recelo de los migrantes irregulares para acudir ante las autoridades postales, los costos del correo certificado y las deficiencias de algunos sistemas postales, entre otros.

Llegados a este punto, la pregunta clave por contestar es si México debe empeñarse en mantener el actual modelo del VMRE a través de una única modalidad posible, o si debe dar los pasos necesarios para hacerlo compatible y coexistente con la apertura de otras modalidades de sufragio, como el voto presencial o el voto por Internet.

Al respecto, cabe subrayar que una buena estrategia de reforma al modelo del VMRE debería encaminar las reformas legales y administrativas necesarias para que el IFE, en el contexto de las elecciones presidenciales de 2018:

- a) Tenga atribuciones para elegir, utilizando criterios objetivos, las modalidades de voto para implementar en aquellas áreas geográficas en donde se encuentren los mayores núcleos de población migrante, sobre todo en Estados Unidos, pero también en Canadá, España, Francia y Alemania; modalidades para aquellas realidades en las que tenga presencia un nivel medio de población mexicana y también en donde la presencia sea más bien escasa.

- b) Esté habilitado para abrir oficinas de voto en el exterior directamente dependientes de él, aunque en estrecha colaboración con la SRE.
- c) Permita que esas oficinas puedan llevar a cabo distintas actividades de organización electoral, desde la gestión de los documentos electores, hasta la instalación de casillas y el recuento de sufragios, por mencionar algunas.
- d) Otorgue carácter permanente a la Comisión del VMRE, con la participación de consejeros electorales y representantes de partidos políticos, para que sea la instancia que proponga al CG, apoyada en estudios técnicos, las modalidades de voto por implementar en cada elección; proponga las bases, lineamientos, reglamentos y acuerdos pertinentes; programe, supervise y dé seguimiento a la gestión del modelo.
- e) Hacer de la Coordinación del VMRE una instancia administrativa de carácter permanente, adscrita preferentemente a la Secretaría Ejecutiva del IFE, para hacerla responsable de planificar, implementar, gestionar y revisar los resultados de la política pública de atención al VMRE.

De qué manera se promueve el voto. La permisibilidad de actos proselitistas

La promoción del VMRE tiene dos ángulos claramente definidos, que son de distinta naturaleza y se encaminan a la satisfacción de objetivos diferentes. Por un lado, se encuentra la promoción institucional del voto, que representa una atribución de la autoridad electoral y fundamentalmente se dirige a informar al ciudadano sobre la posibilidad que tiene de votar desde el exterior y los pasos que deberá dar para poder ejercerlo en los términos dispuestos por la legislación. Enseguida, se encuentra la promoción política del voto, que es una potestad de los partidos políticos y sus candidatos, y cuya intención es persuadir al elector para que vote a favor o en contra de una determinada opción política.

En torno a la promoción institucional del voto, las dos experiencias del VMRE, tanto en 2006 como en 2012, han constatado el despliegue de esfuerzos verdaderamente significativos por parte del IFE.

Dentro de las actividades llevadas a cabo para facilitar el ejercicio del sufragio de los residentes en el extranjero, se realizó un intenso despliegue logístico para poner a disposición del mayor número de mexicanos los formatos de SILNERE. Para ese efecto, realizó gestiones internas, a fin de utilizar la plataforma ofrecida por las más de 300 oficinas desconcentradas del IFE, pero también ejercicios de vinculación externa para que las organizaciones de migrantes, los líderes comunitarios o las empresas especializadas en remesas coadyuvaran con el programa de distribución de solicitudes. Derivado del modelo del VMRE, sustentado fundamentalmente en el voto por correo certificado, la Red de Vinculación incluyó acuerdos con la SRE y con el SEPOMEX.

Otro de los rubros destacados de la acción del IFE fue el trabajo de difusión, a través de las variadas herramientas cibernéticas que hoy funcionan de manera relativamente extendida. En las dos elecciones presidenciales en las que se ha implementado este modelo de voto, el IFE ha realizado un esfuerzo amplio e imaginativo para la promoción del voto, a efecto de acercar los formatos de solicitud a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.²⁷

Los resultados, sin embargo, no son plenamente satisfactorios, lo cual sugiere que las estrategias de comunicación institucional y difusión de voto se sometan a ejercicios de evaluación para fortalecerlas porque de su éxito dependen, en buena medida, los niveles de participación ciudadana y, por tanto, la eficiencia del modelo de voto.

En relación con la promoción política del voto, el modelo vigente de VMRE prohíbe expresamente a los partidos políticos y sus candidatos realizar proselitismo en el extranjero o utilizar financiamiento público o privado para financiar actividades ordinarias y de campaña fuera del territorio nacional, desde la lógica de que el modelo centralizado de administración electoral instaurado por el legislador no permitiría que el IFE tuviera a su cargo el control de dichas actividades, lo cual podría generar vulneraciones al principio de equidad en la contienda.

²⁷ Para mayor detalle, *vid* Ballados, Patricio, "Voto desde el extranjero" en revista *Nexos... op. cit*

Sin embargo, cuando el tema fue estudiado por la Comisión de especialistas del IFE a la cual se le encomendó la tarea de estudiar la figura del VMRE, se consideró que:

- Era necesario establecer principios generales para garantizar el acceso de los mexicanos residentes en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participaban en la contienda;
- La autoridad electoral debía quedar dotada de los instrumentos necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos en el extranjero a recibir la información de campaña;
- Sería deseable que dentro del COFIPE se le otorgase al CG del IFE la facultad para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de medios de comunicación locales en los que se pudieran llevar a cabo actos de campaña en el extranjero y que dicho tiempo aire debería distribuirse equitativamente de conformidad con la legislación;
- Los partidos políticos deberían tener el derecho a realizar actos de campaña y propaganda en la medida de sus propias determinaciones y usando sus propios recursos;
- Debían establecerse mecanismos de fiscalización de los gastos de los partidos políticos en el extranjero y la inclusión de una figura de tope a los gastos de campaña presidencial en el exterior;
- El IFE efectuaría acuerdos con los medios de comunicación de audiencias mexicanas y las autoridades locales para asegurar que el uso del tiempo aire y los espacios públicos fuera equitativo entre los partidos políticos.²⁸

Sin embargo, el modelo que quedó finalmente institucionalizado fue completamente distinto, lo cual implicó la búsqueda y apertura de canales de información distintos para socializar las plataformas electorales. La

²⁸ IFE, *Informe final... op. cit*

inclusión de un cuadernillo con las plataformas políticas y las propuestas de cada uno de los candidatos y un DVD con mensajes videograbados de los candidatos presidenciales dentro del Paquete Electoral Postal (PEP) enviado a los mexicanos residentes en el exterior fueron algunas de las estrategias adoptadas para tal fin.

En la experiencia más cercana del pasado PEF 2011–2012, el CG del IFE interpretó el contenido de la prohibición de proselitismo en dos decisiones sobre la presunta realización de actos de campaña en el extranjero.²⁹ En ambas, el CG estableció, en la lógica de la justificación dada por el legislador en 2005, que la prohibición tiene como propósito garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes, evitando que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, particularmente ante la imposibilidad que representa para la autoridad electoral fiscalizar actos proselitistas más allá de las fronteras.

Un elemento adicional para justificar la prohibición de las campañas en el exterior es su vinculación con la prohibición relativa a recibir financiamiento extranjero, ya que ambas decisiones impiden la compra de espacios en radio y televisión y evitan que donadores poderosos o controversiales puedan ejercer influencias indebidas en la contienda electoral.

Lo anterior es de gran relevancia para tener contiendas electorales equitativas; sin embargo, no debe ignorarse que, de acuerdo con la legislación mexicana, las plataformas políticas de los partidos políticos son consideradas información pública, y tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deben de propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de la plataforma electoral de los partidos políticos. De esta manera, las campañas electorales constituyen una medida fundamental para la discusión y el debate de las plataformas políticas de

²⁹ CG del IFE, Resolución CG509/2012, recaída en el Expediente SCG/PE/PAN/CG/201/PEF/278/2012, 19 de julio de 2012. CG del IFE, Resolución CG631/2012 recaída en el Expediente SCG/PE/PRI/CG/193/PEF/270/2012, 5 de septiembre de 2012.

los candidatos y sus partidos, lo que en términos prácticos se traduce en la emisión de un voto informado.

Si bien es cierto que el IFE ha tomado medidas institucionales para que los mexicanos residentes en el exterior reciban información sobre las plataformas políticas de los candidatos presidenciales y sus partidos, el formato a través del cual pone a su disposición la información no permite la confrontación de las propuestas de los candidatos, tampoco la interacción directa entre estos a través de debates llevados a cabo en distintos ámbitos geográficos del exterior, ni mucho menos el vínculo e interacción directa con los ciudadanos mediante actos de campaña; elementos todos que se consideran indispensables para la conformación de una opinión pública informada y vigorosa de los mexicanos residentes en el extranjero, que es, a su vez, una precondition necesaria para que emitan un sufragio libre, informado y razonado.

Lo anterior hace que la prohibición absoluta existente para la realización de actos de campaña en el extranjero aparezca como altamente severa en relación con el objetivo perseguido de procurar la equidad y la transparencia de las campañas y mantenerlas al margen del financiamiento extranjero. No debe perderse de vista que, antes de que se regulara el derecho de VMRE, era práctica habitual que los candidatos se acercaran a las comunidades de nacionales en otros países para exponerles sus plataformas, acciones, propuestas y compromisos políticos.

Consecuentemente, el nuevo modelo del VMRE debería permitir la realización de ciertos actos de campaña, siempre que se garantice que los recursos involucrados, preferentemente utilizados para cuestiones logísticas como el traslado, hospedaje y alimentación de los equipos de campaña, provengan del financiamiento público otorgado a los partidos para estos fines y sean fiscalizados bajo reglas particulares por la propia autoridad electoral.

Esta decisión se facilitaría si, tal y como se propone en este documento, el IFE tuviera la posibilidad de abrir oficinas electorales en el extranjero, bajo el supuesto de que la determinación de los países, estados o ciudades

en donde se localizarían, estará determinada tanto por la infraestructura de la red consular, como por los niveles de concentración de ciudadanos mexicanos, todo lo cual presupone que dichas comunidades de migrantes serán de interés prioritario para que los partidos políticos desplieguen actos de proselitismo político.

Es evidente que la naturaleza de los actos de campaña en el extranjero tiene variaciones respecto a los que se realizan al interior del país. Algunos, de hecho, no suponen la erogación directa de recursos; se piensa, por ejemplo, en entrevistas informativas en medios de comunicación extranjeros, debates realizados en instituciones académicas, invitaciones a conferencias académicas y eventos privados, entre otros.

Con el objeto de lograr una comunicación política fluida y una interacción directa entre los candidatos y los mexicanos en el exterior, es de la mayor relevancia considerar el uso de las nuevas tecnologías. Las plataformas existentes para la realización de videoconferencias, los canales en *YouTube* y el uso de redes sociales, abren el cauce a una comunicación en tiempo real, permiten campañas deliberativas e interactivas, acercan una gran cantidad de información al ciudadano y no implican erogaciones mayúsculas para los partidos políticos.

De conformidad con lo expuesto, el nuevo modelo del VMRE debe considerar la oportunidad de eliminar la prohibición dirigida a la realización de proselitismo político en el extranjero; de hacerlo, las modalidades de regulación de la materia podrían circunscribirse a las dos opciones siguientes.

La primera opción estaría enfocada en un diseño en el que las campañas políticas en el extranjero discurran en términos semejantes a como lo hacen a nivel nacional, para lo cual será necesario adecuar los mecanismos de fiscalización, a fin de considerar las erogaciones realizadas dentro de los topes de campaña establecidos actualmente por la ley.

La segunda opción, que se considera más adecuada, permitiría campañas en el extranjero, siempre y cuando no impliquen la erogación directa de recursos en actos de campaña, sino exclusivamente gastos de tipo logístico y operativo, dentro de actividades proselitistas como los descri-

tos en párrafos anteriores y que serían regulados mediante lineamientos específicos.

En este mismo tenor —y teniendo en cuenta que el IFE tiene entre sus fines contribuir al desarrollo de la vida democrática y asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político–electorales, lo cual tiene como condición *sine qua non* el acceso a información de naturaleza político–electoral que permita el contraste de ideas, propuestas o compromisos—, cabría reflexionar sobre la posibilidad de que el IFE estuviera habilitado legalmente para comprar espacios en radio y televisión en aquellos ámbitos geográficos con mayor concentración de mexicanos en el extranjero.

Dichos espacios podrían ser utilizados, ante todo, para fines institucionales de promoción del voto. No obstante, cabría reflexionar en la pertinencia de que se utilicen para que, a través de ellos, los partidos políticos puedan difundir promocionales de contenido electoral. Desde la perspectiva que su contratación, clasificación y envío no parecen suponer problemas mayores para la autoridad electoral, pero sí las modalidades de distribución entre los partidos y la forma en que estos espacios afectarán el financiamiento de campaña de los partidos políticos.

4

RESUMEN EJECUTIVO DEL ESTUDIO
“ANÁLISIS DE LA SEGUNDA EXPERIENCIA DEL VOTO
DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO
EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011–2012”³⁰

El 12 de junio de 2012, el IFE y el CIDE celebraron un convenio de apoyo y colaboración para llevar a cabo el estudio denominado “Análisis de la segunda experiencia del VMRE en el PEF 2011–2012”.

El objetivo general del proyecto fue realizar una investigación integral de la segunda experiencia del VMRE que analizara desde la aplicación de la norma hasta el ejercicio del derecho al voto. Esto con la finalidad de plantear soluciones que lleven a una simplificación de los procedimientos electorales y permitan en un futuro mayor participación de los ciudadanos residentes en el exterior, así como la disminución de los costos.

Debido a la naturaleza integral del proyecto fue menester conformar un grupo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional, reuniendo así un equipo de abogados, antropólogos, sociólogos, politólogos e internacionalistas, provenientes de la UdeG, del Instituto Mora, del ITAM y del CIDE. El equipo estuvo formado por el Dr. Jorge Durand (UdeG–CIDE), el Dr. Jorge A. Schiavon (CIDE), la Dra. Guadalupe González González (CIDE), el Dr. Carlos Vilalta (CIDE), la Dra. Leticia Calderón Chelius (Instituto Mora), el Mtro. Porfirio Cruz (CIDE) y el Mtro. Víctor Blanco Fornieles (ITAM).

³⁰ Estudio elaborado por el CIDE para el IFE, de acuerdo con el convenio firmado entre ambas instituciones con fecha 12 de junio de 2012. El equipo de trabajo estuvo conformado por Jorge Durand (coordinador general), Jorge A. Schiavon (coordinador ejecutivo) y como investigadores principales participaron: Víctor Blanco Fornieles (ITAM), Leticia Calderón Chelius (Instituto Mora), Porfirio Cruz (CIDE), Guadalupe González González (CIDE) y Carlos Vilalta (CIDE).

El proyecto se dividió en cinco sub-proyectos, uno de carácter jurídico, dos cuantitativos y dos cualitativos. Cada uno de los estudios fue liderado por un investigador principal y su grupo de asistentes de investigación; sin embargo, estuvieron interconectados y a lo largo de la investigación hubo retroalimentación constante entre todos los miembros del equipo. A continuación, se describen de manera general, cada uno de los estudios.

Análisis comparado del VMRE 2011–2012

En este sub-proyecto se analizó, desde una perspectiva comparativa, temporal e internacional, la segunda experiencia del VMRE durante el PEF 2011–2012. Este estudio permitió identificar los patrones de continuidad y cambio en términos de difusión, inclusión, participación y comportamiento electoral con respecto a la primera experiencia de organización y ejercicio del VMRE durante el PEF 2005–2006. Además, se analizó si existen diferencias significativas entre los distintos tipos de electores mexicanos residentes en el extranjero y entre éstos y la población de electores en territorio nacional. Asimismo, se compararon las características principales del caso de México con las experiencias de otros países para determinar las particularidades, similitudes y diferencias con el objeto de derivar propuestas de reforma a la legislación electoral y de acciones estratégicas por parte de la autoridad electoral que permitan aumentar las posibilidades de ejercer el derecho al voto desde el extranjero en condiciones de seguridad y certeza jurídica.

Encuesta a población usuaria de servicios consulares en Estados Unidos 2012 (CIDE–IFE)

Para la realización de este sub-proyecto fue necesaria la colaboración entre el equipo del CIDE, la COVE y la SRE. El cuestionario fue diseñado por el equipo de investigación del CIDE, retroalimentado por el IFE y validado por la SRE. De igual manera, la logística para el levantamiento de las encuestas fue acordada entre las tres instituciones.

La encuesta fue de tipo transversal a través de una muestra representativa de ciudadanos mexicanos usuarios de los consulados de México en Los Ángeles, Santa Ana, San Bernardino, Dallas, Houston y Chicago. Las entrevistas se realizaron cara a cara en las salas de espera o en los espacios que se acordaron con cada uno de los consulados.

La encuesta recabó información sobre el conocimiento del derecho al voto desde el extranjero, el tipo de contacto con México, el uso de los medios de información, la confianza en las instituciones y la exposición de los ciudadanos a la información del IFE, así como datos sociodemográficos y socioeconómicos de los entrevistados.

Encuesta web a contactos de la COVE 2011–2012 (CIDE–IFE)

Como su nombre lo explica, esta encuesta se realizó a través de Internet. Por cuestiones de confidencialidad y protección de datos, la COVE envió la invitación vía correo electrónico a los contactos de sus bases de datos para responder la encuesta en la plataforma creada por el CIDE. Con el fin de aumentar la participación, la COVE envió dos recordatorios por correo electrónico a todos los contactos. El primer recordatorio se mandó dos semanas después de haber arrancado la encuesta y el segundo una semana previa al cierre. El cuestionario utilizado para la encuesta web fue prácticamente el mismo que se aplicó en el estudio en consulados, con excepción de algunas preguntas, para que los resultados de ambos estudios fueran comparables. Mediante esta metodología, se entrevistó a un total de 1,558 mexicanos, residentes en más de 25 países.

Análisis cualitativo del VMRE a partir de actores clave en México y el exterior: Red de Vinculación IFE–COVE y funcionarios relacionados con el proyecto del VMRE

El objetivo general de este sub–proyecto fue obtener información detallada sobre el proceso de difusión, registro y votación de los mexicanos residentes

en el exterior, a fin de conocer los aciertos y las dificultades en la promoción y ejercicio del voto en el extranjero del PEF 2011–2012. Se entrevistó a dos universos de informantes: el primero compuesto por miembros de la Red de Vinculación de la COVE y el segundo por funcionarios del IFE, el SEPOMEX y la SRE. Algunas entrevistas se hicieron personalmente y otras a través de Skype.

Estudio Integral del Marco Normativo del VMRE

En este sub–proyecto, se buscó identificar los elementos normativos que favorecen u obstaculizan la implementación y el ejercicio del VMRE, así como plantear las posibles modificaciones al marco normativo que permitan incrementar la participación de los mexicanos que residen en el exterior. La metodología se basó en un análisis sistemático y funcional de la normatividad de los artículos del COFIPE.

I. ANÁLISIS COMPARADO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO 2011–2012

Este apartado tiene como propósito principal analizar, desde una perspectiva comparativa, tanto temporal como internacional, la segunda experiencia del VMRE durante el PEF 2011–2012. El primer ángulo de comparación es respecto a la primera experiencia de organización y ejercicio del voto desde el exterior seis años atrás, correspondiente al PEF 2005–2006. La comparación histórica entre ambos procesos tiene la finalidad de identificar los patrones de continuidad y cambio en términos de difusión, inclusión, participación y comportamiento electoral. A través del análisis de la información oficial recabada por el IFE sobre el tema, es posible también contar con evidencia empírica para abordar la pregunta de si existen diferencias significativas entre los distintos tipos de electores mexicanos residentes en el extranjero y entre éstos y la población de electores en territorio na-

cional. Responder a esta pregunta es esencial, no sólo desde el punto de vista de los requerimientos administrativos, logísticos y organizativos para atender con eficacia a los electores que residen fuera del país, sino también desde la óptica de sus derechos, intereses y vínculos de compromiso políticos con su país de origen.

El segundo ángulo del análisis es de carácter internacional. El objetivo es comparar las características principales del caso de México con las experiencias de otros países y determinar las particularidades, similitudes y diferencias relevantes para derivar propuestas de reforma a la legislación electoral y acciones estratégicas por parte de la autoridad electoral que aumenten las posibilidades de ejercer el derecho al voto desde el extranjero en condiciones de seguridad y certeza jurídica.

El análisis comparativo de esta sección pretende servir de marco integral y punto de referencia básico del resto de la investigación, por lo que incorpora elementos generales de carácter teórico, normativo, político–institucional y logístico–administrativo relacionados con el ejercicio del voto desde el extranjero. A fin de avanzar en el conocimiento puntual sobre el perfil y el comportamiento de los electores mexicanos que residen fuera del territorio nacional, se requiere partir de una visión integral que contemple las distintas dimensiones de un fenómeno particularmente complejo. En esta sección se abordan las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se comparan las dos experiencias de voto en el extranjero instrumentadas por México con las de otros países? ¿Dónde se ubica México en el panorama internacional sobre el voto a distancia “fuera de la patria”?
- ¿Qué tanta variación se observa en el comportamiento electoral de los mexicanos residentes en el extranjero en 2012 con respecto de 2006? En general, el análisis registra que en 2012 no se observan diferencias significativas en los niveles de respuesta y participación electoral de los mexicanos residentes en el extranjero con respecto a 2006. En ambos, existe un nivel de respuesta y participación electoral

muy por debajo del tamaño demográfico de la población mexicana residente fuera del territorio nacional en edad de votar.

- ¿Cuál es el perfil sociodemográfico de los electores mexicanos que residen en el extranjero? ¿Qué tan diferentes son los electores emigrantes con respecto a los electores que residen en territorio nacional? Hay diferencias en la estructura de edad y la composición de ambas poblaciones: en el segmento del electorado mexicano en el extranjero, el grupo de edad con mayor peso es el de adultos jóvenes entre 30 y 39 años, en tanto que en el electorado dentro del territorio nacional, los jóvenes de 18 a 29 años son el grupo más grande. En el exterior, la composición de género se invierte con una proporción mayor de hombres que mujeres.
- ¿Existen diferencias significativas en los niveles de participación electoral entre los votantes en el extranjero y los votantes en territorio nacional? En el terreno empírico, los resultados apuntan a una menor participación de los votantes en el extranjero.
- ¿Cuáles son los patrones de respuesta y participación de los electores mexicanos en el extranjero según su lugar de origen? Un hallazgo importante del análisis es que no hay una correlación entre el grado de intensidad migratoria de las entidades federativas y el nivel de participación electoral de los emigrantes mexicanos en el extranjero.
- ¿Es posible distinguir distintos tipos de electores en el extranjero? El análisis empírico de las dos experiencias del VMRE, en 2006 y 2012, registra como tendencia general, la diferenciación entre los electores mexicanos que residen en Estados Unidos y aquéllos que se encuentran en otros países, siendo los niveles relativos de respuesta y participación menores para el primer caso que para el segundo.
- ¿Cuáles fueron los resultados del VMRE y cómo se comparan con los resultados electorales dentro del territorio nacional? Los resultados muestran diferencias importantes en términos de las preferencias partidistas de los electores en el exterior y el electorado en territorio nacional. El diferencial de votación puede variar significativamente

tanto a nivel nacional como sub-nacional por entidad federativa y lugar de origen de los votantes en el extranjero.

*Panorama general internacional del voto en el extranjero:
¿dónde se ubica el caso del VMRE 2011–2012?*

La segunda experiencia de voto desde el extranjero en el PEF 2011–2012, se inscribe dentro de una tendencia general a nivel internacional de reconocimiento y extensión gradual de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos que residen en el exterior por parte de sus respectivos países de origen. Esto ha llevado a que el ejercicio del llamado sufragio emigrante a distancia o voto activo de ciudadanos desde el exterior se haya convertido en una práctica extendida a nivel mundial y en una norma cada vez más aceptada por un mayor número de Estados, territorios y comunidades políticas.

En las últimas dos décadas, se ha incrementado el número de países que reconocen y hacen posible el derecho a votar de los ciudadanos que se encuentran temporal o permanentemente en el exterior. Como se muestra en los Cuadros 4.1.1 y 4.1.2, en 2006 se identificaron 113 Estados miembros de la ONU que cuentan con algún dispositivo normativo vigente de voto regular en el extranjero y con al menos una experiencia práctica en la que sus ciudadanos han podido ejercer su derecho a votar desde el extranjero. Esto significa que en el momento en que fue publicado dicho estudio 58.54% de los países miembros de la ONU reconocían y practicaban este derecho en forma regular.³¹

Los estudios académicos sobre el tema identifican tres procesos que han generado condiciones favorables a la expansión de esta práctica a nivel internacional, en particular, en las últimas dos décadas: 1) el aumento de la migración, 2) el avance de la democratización y, 3) el auge de la globalización económica, en particular, la reducción de las barreras físicas a la movilidad de personas como resultado tanto de los procesos

³¹ Esta información corresponde al año 2006. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral e IFE, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, International IDEA/IFE, 2008.

de integración regional como de la revolución tecnológica en materia de transportes y telecomunicaciones. En el año 2011, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estimó que el número total de migrantes internacionales en el mundo era de 214 millones de personas, lo que representa un aumento importante con respecto a los 191 millones estimados en 2005 y a los 150 millones en 2000³². Esto significa que, en la actualidad, aproximadamente una de cada 33 personas en el mundo es un migrante. La importancia relativa de los migrantes como porcentaje de la población mundial (3.1%) se ha mantenido relativamente estable durante la primera década del siglo XXI, después de una década en la que presentó un ritmo de crecimiento mayor en los años noventa.

El aumento de la migración ha coincidido con la expansión de la democracia en el mundo. De acuerdo con *Freedom House*, el número de democracias electorales en el mundo se incrementó de 69, en 1989, a 117, en 2012, después de alcanzar su nivel histórico más alto en 2000 con 121 países. En este contexto global, la inclusión de las poblaciones de migrantes en los procesos electorales dentro de sus respectivos países se ha convertido en una demanda política creciente y en un tema relevante de la agenda pública nacional que es de carácter global, pues se observa en todas las regiones del globo, en países con diversos niveles de desarrollo económico y en sociedades que se encuentran en distintas etapas de su desarrollo político, desde las sociedades en transición postbélica y las nuevas democracias hasta los regímenes democráticos más antiguos.

El panorama internacional actual del voto desde el exterior es particularmente complejo y está en constante evolución, lo que dificulta realizar comparaciones sistemáticas y ubicar el caso de México en forma rigurosa. Dos son los principales problemas: la falta de tipologías analíticas (no sólo descriptivas) y la escasez de datos comparables y uniformes. Por tanto, el

³² De 2000 a 2010, la proporción de migrantes como porcentaje de la población mundial aumentó tan sólo 0.2% pasando de 2.9 a 3.1% (OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo*, 2011, p. 53).

análisis que se presenta a continuación sobre la experiencia mexicana en la materia es tentativo y preliminar.

Las disposiciones legales y marcos regulatorios del voto activo desde el extranjero, vigentes en distintas regiones del mundo, conforman un universo sumamente heterogéneo y diverso. Las leyes electorales que regulan el sufragio de ciudadanos no residentes en el territorio nacional varían al menos en cinco aspectos fundamentales:

- a) El tipo de elecciones en las que se reconoce y ejerce el voto desde el extranjero (nacionales, locales, en ambas y en referendos o elecciones subnacionales);
- b) Las categorías de electores que residen en el exterior, facultados para votar (funcionarios públicos, diplomáticos y miembros de las fuerzas armadas, trabajadores migrantes, refugiados o todos los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional de manera transitoria, temporal hasta determinado número de años, o permanente);
- c) Los procedimientos para el registro de los electores (documentos de identificación, lugares, plazos);
- d) Las modalidades para la emisión del voto (personal o presencial en casillas en el exterior, a distancia por vía postal, telefónica o Internet y por delegación de poder);
- e) Los mecanismos de difusión de las ofertas electorales y la regulación de las actividades de campaña fuera del territorio nacional.

¿Dónde se ubica México dentro de estas tendencias internacionales sobre la regulación y la práctica del sufragio en el extranjero? Con respecto al marco legal y normativo que regula el VMRE establecido en el Artículo 41 de la CPEUM y el Libro Sexto del COFIPE, México se encuentra en las modalidades internacionales de regulación más restrictivas. En particular, el modelo mexicano es sumamente restrictivo en cuatro de las cinco dimensiones antes señaladas (el tipo de elecciones en las que se puede votar desde el extranjero, el procedimiento de registro, la modalidad

de emisión de voto y la regulación de campañas políticas). En cambio, en lo que se refiere a la dimensión del universo de personas que califican como electores, el modelo mexicano se encuentra entre los sistemas más abiertos, dado que no contempla restricciones relacionadas con el tiempo de residencia en el extranjero ni con la actividad que se desempeña.

El Cuadro 4.1.1 clasifica 113 países de acuerdo con la modalidad de emisión del voto: personal, postal, por delegación de poder y mixto. La modalidad más común y la práctica más extendida a nivel internacional es la presencial o personal, en casillas colocadas en recintos oficiales como embajadas y consulados o fuera de ellos (53% de los países seleccionados). En segundo lugar, se encuentran poco más de una cuarta parte de los casos internacionales identificados (27.43%) que combinan diversas modalidades de emisión de voto, lo que los coloca en la categoría de mayor apertura y flexibilidad en términos de la capacidad de incorporación del electorado en el exterior. En tercer lugar de importancia se encuentra la modalidad del voto postal utilizada por una proporción menor de países (15.04%) y donde se ubica México. Si bien esta categoría tiene la ventaja de abrir mayores posibilidades de acceso que la modalidad presencial a electores geográficamente dispersos en diferentes lugares de residencia, en la práctica puede desincentivar la participación por los costos de correo y los plazos distantes con respecto a la jornada electoral. Por último, se identificaron dos modalidades poco significativas por ser muy poco comunes: la electrónica, por Internet, (.88%) y la delegación de poder (3.53%). Entre mayor sea el menú de opciones, aumenta la probabilidad de proveer una mejor accesibilidad a votantes fuera del territorio nacional.

Otro aspecto relevante para México es que la mayoría de los países de América Latina que cuentan con regulaciones y prácticas para el ejercicio del voto fuera del territorio nacional emiten el voto personal en casillas especialmente instaladas en el extranjero, ya sea en las representaciones diplomáticas y consulares o en otros espacios no oficiales. Muchos de estos países, al igual que México, tienen una población de migrantes residentes en Estados Unidos considerablemente importante en términos absolutos y relativos.

Cuadro 4.1.1 Panorama internacional: Método de emisión del voto desde el extranjero*

Método	País	Total
Personal**	Afganistán, Angola, Argentina, Azerbaiyán, Belarús, Bolivia, Botswana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Djibouti, Ecuador, Finlandia, Georgia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Guyana, Honduras, Hungría, Irán, Iraq, Islandia, Israel, Kazajstán, Kirguistán, Laos, Macedonia, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Namibia, Níger, Omán, Perú, República Centro Africana, República Checa, República Dominicana, Rumania, Rusia, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Singapur, Siria, Sudáfrica, Sudán, Tayikistán, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela y Yemen	60
Postal***	Alemania, Austria, Bangladesh, Canadá, Eslovaquia, Fiji, Irlanda, Islas Marshall, Italia, Lesotho, Liechtenstein, Luxemburgo, Malasia, México , Panamá, Suiza y Zimbabwe	17
Electrónico Internet****	Armenia	1
Delegación de poder*****	Mauricio, Nauru, Togo y Vanuatu	4
Mixto*****	Argelia, Australia, Bélgica, Benín, Bosnia y Herzegovina, Chad, Dinamarca, Egipto, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Francia, Gabón, Guinea, India, Indonesia, Japón, Letonia, Lituania, Malí, Micronesia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Palau, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Tailandia	32
Total		113

*La lista incluye solamente a países que cumplen los siguientes tres criterios: a) son miembros plenos de la ONU; b) cuentan con disposiciones legales que reconocen el derecho al voto desde el extranjero; y c) tienen al menos una experiencia práctica de ejercicio del voto de sus ciudadanos no residentes en territorio nacional. No se incluyen países como Costa Rica, Grecia, Kenia, Kosovo, Líbano, Nicaragua, Pakistán y Paraguay, que no cumplen con alguno de los criterios de selección mencionados.

** Procedimiento para la emisión del voto en el que el elector comparece de manera personal en una mesa o centro de votación a fin de emitir su voto.

*** Mecanismo para la emisión del voto mediante el cual el elector llena su papeleta y la regresa por correo al organismo u oficial encargado de conducir la elección.

**** El elector emite su voto electrónicamente vía Internet o a través de asistentes digitales personales. Incluye también la transmisión de papeletas y votos por vía telefónica.

***** En esta modalidad el elector acredita formalmente a otra persona para que vote en su representación.

***** Combinación de dos o más de los mecanismos anteriores.

Fuente: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral e IFE, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, International IDEA/IFE, 2008, pp. 243–254

Se trata de países que tienen experiencia acumulada en la organización de votaciones presenciales en Estados Unidos, de la cual México puede abreviar al momento de evaluar los costos y beneficios de esta modalidad como una alternativa a considerar en una reforma del marco normativo actual. La principal ventaja logística del voto presencial es que facilita la afluencia de electores en el extranjero en condiciones de alta concentración geográfica en un número pequeño de países. Para México, se trata de un mecanismo que requiere ser evaluado con seriedad y profundidad por el alto nivel de concentración de la población mexicana emigrante: un solo país, Estados Unidos, es el lugar de residencia de 98% de los mexicanos residentes en el extranjero.

Cuadro 4.1.2 Panorama internacional: Método de emisión del voto desde el extranjero por región *

Región	Personal	Postal	Electrónico	Delegación de poder	Mixto	TOTAL
África	Angola, Botswana, Cabo Verde, Costa de Marfil, Djibouti, Ghana, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Mozambique, Namibia, Níger, República Centro Africana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán y Túnez	Lesotho y Zimbabwe	—	Mauricio	Argelia, Benín, Chad, Egipto, Gabón, Guinea y Malí	28

Región	Personal	Postal	Electrónico	Delegación de poder	Mixto	TOTAL
América	Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela	Canadá, México y Panamá	—	—	Estados Unidos	14
Asia	Afganistán, Irán, Iraq, Israel, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Mongolia, Omán, Singapur, Siria, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán y Yemen	Bangladesh y Malasia	—	—	Filipinas, India, Indonesia, Japón y Tailandia	22
Europa	Azerbaiyán, Belarús, Bulgaria, Croacia, Finlandia, Georgia, Hungría, Islandia, Macedonia, Moldavia, Montenegro, República Checa, Rumania, Rusia, Serbia, Turquía y Ucrania	Alemania, Austria, Eslovaquia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo y Suiza	Armenia	—	Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Letonia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia	40

Región	Personal	Postal	Electrónico	Delegación de poder	Mixto	TOTAL
Oceanía	—	Fiji e Islas Marshall	—	Nauru, Togo y Vanuatu	Australia, Micronesia, Nueva Zelanda y Palau	9
TOTAL	60	17	1	4	31	113

*La lista incluye solamente a países que cumplen los siguientes tres criterios: a) son miembros plenos de la ONU; b) cuentan con disposiciones legales que reconocen el derecho al voto desde el extranjero; y c) tienen al menos una experiencia práctica de ejercicio del voto de sus ciudadanos no residentes en territorio nacional. Por esta razón, no se incluyen países como Costa Rica, Grecia, Kenia, Kosovo, Líbano, Nicaragua, Pakistán y Paraguay que no cumplen con alguno de los criterios de selección mencionados.

Fuente: *Ibid.*, pp. 243–254.

Los análisis comparados sobre el tema coinciden en señalar como regla general e independientemente de las modalidades de registro y emisión del voto que los “índices de registro y votación entre los electores en el extranjero son siempre menores que dentro del país”.³³ Esto ocurre incluso en países con marcos regulatorios flexibles y abiertos y con larga experiencia en la práctica del voto en el extranjero. Dadas las características relativamente restrictivas de la normatividad mexicana en la materia, cabe preguntarse cómo se compara México con otros países en términos de los niveles de registro y votación.

Desde la perspectiva del panorama internacional, la primera y segunda experiencia de voto en el extranjero, instrumentada por México en 2006 y 2012, lo ubican en la categoría de países con los niveles más bajos de registro de electores en el extranjero. En esta categoría de países, el número de electores inscritos en el registro oficial representa menos de 1% de la lista nominal nacional. Esto significa que una proporción sumamente pequeña del total de electores registrados a nivel nacional residen en el

³³ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral e IFE *op. cit.*, p. 35.

exterior. El bajísimo nivel de registro por parte de los electores mexicanos en el extranjero, tanto en las elecciones presidenciales de 2006 como en las de 2012, resulta sumamente sorprendente a la luz de la gran población de residentes en Estados Unidos y de la intensidad de vínculos sociales, económicos, culturales y familiares entre los emigrados con sus comunidades de origen.

Sin embargo, cabe subrayar que, en términos de la tasa de participación —medida según el porcentaje de votos emitidos respecto del total de ciudadanos inscritos en la LNERE—, México registra niveles relativamente altos —por encima del promedio mundial— en comparación con otros países en las dos experiencias de voto desde el extranjero. Como se aprecia en el Cuadro 4.1.3, la tasa de participación de los electores mexicanos en el extranjero se ubicó 32.3% por encima del promedio en 2006 y en 2012, 21.3%. El diferencial entre nivel de registro y tasa de participación es sumamente revelador respecto a dónde podrían encontrarse las principales dificultades del marco institucional vigente en México que impiden un mayor acceso e inclusión a los electores mexicanos fuera del territorio nacional. Estos datos confirman que algunos de los principales filtros y obstáculos para la participación efectiva de los electores mexicanos residentes en el extranjero se encuentran en la fase de registro más que en la fase de emisión del voto. Una vez registrados y a pesar de los problemas logísticos de la modalidad del voto postal, la mayoría de los electores mexicanos residentes en el extranjero emiten su voto y participan efectivamente. Así, la evidencia apunta a que los requerimientos para el registro son un factor clave, pues constituyen el primer canal de acceso de los residentes y electores potenciales en el extranjero.

Cuadro 4.1.3 Panorama internacional: Participación electoral desde el extranjero por nivel de registro

	País/Año	Tipo de elección	Tasa de participación (% votos emitidos/ ciudadanos registrados en la NERE)
Registro igual o mayor a 5%	Italia (2006)	Legislativa	39.55
	Croacia (2000)	Presidencial	35.20
	Cabo Verde (2001)	Presidencial	26.97
Registro entre 1 y 4%	Iraq (2005)	Legislativa	93.60
	Bolivia (2009)	Presidencial	73.98
	República Dominicana (2012)	Presidencial	68.14
	Perú (2011)	Presidencial	53.37
	Ecuador (2009)	Presidencial	42.74
	Francia (2007)	Presidencial	42.13
	España (2008)	Legislativa	31.73
	Senegal (1998)	Legislativa	29.90
	Colombia (2010)	Presidencial	25.36
	Portugal (2005)	Legislativa	25.20
	Rusia (2004)	Presidencial	21.80
Finlandia (1999)	Legislativa	10.90	

	País/Año	Tipo de elección	Tasa de participación (% votos emitidos/ ciudadanos registrados en la LINERE)
Registro menor a 1%	Rwanda (2008)	Legislativa	83.66
	Polonia (2000)	Presidencial	82.90
	México (2006)	Presidencial	79.83
	México (2012)	Presidencial	68.87
	Filipinas (2004)	Presidencial	65.00
	Indonesia(2004)	Presidencial	60.00
	Venezuela (2006)	Presidencial	56.69
	Botswana (2004)	Legislativa	49.50
	Brasil (2010)	Presidencial	44.40
	Canadá (2006)	Legislativa	37.69
	Panamá (2009)	Presidencial	31.06
	Suecia (2004)	Legislativa	26.76
	Ucrania (1999)	Presidencial	25.20

Promedio “tasa de participación de la votación emitida en el extranjero”: 47.57

*La lista incluye solamente a países miembros de la ONU. Fuente: *Ibíd.*, pp. 38–39. Elaboración propia a partir de informes del IFE.

Del análisis de los datos de los Cuadros 4.1.3 y 4.1.4 sobre experiencias internacionales de voto desde el extranjero, se desprenden tres puntos centrales para subrayar. El primero es que, a pesar de la amplia heterogeneidad regulatoria y normativa, en todos los casos analizados por lo general se observa una brecha enorme entre el tamaño de la población de electores potenciales en el extranjero y el volumen de votantes activos; es decir, la proporción de ciudadanos que estando fuera de su país efectivamente se registran y ejercen ese derecho. El promedio de la proporción de votación efectiva desde el exterior con respecto al total de la votación nacional en la

muestra de países sobre la que se tiene información disponible es tan sólo de 1.23%. Sin embargo, es un error pensar que por su reducida magnitud, el voto desde el exterior tiene muy poco peso en los resultados electorales o es poco significativo. Teóricamente es posible esperar que en situaciones de alta competencia electoral, unos cuantos votos emitidos desde el extranjero pudieran llegar a definir una elección muy cerrada. Algunos ejemplos históricos, como la elección presidencial de 2000 en Estados Unidos o Perú en 2011, ofrecen evidencia de que los votos del exterior han sido determinantes y definitivos en ciertas contiendas electorales.

Cuadro 4.1.4 Panorama internacional: Votación desde el extranjero como % de la votación nacional por nivel de registro

	País/Año	Tipo de elección	Votación en el extranjero como % de la votación nacional
Registro igual o mayor a 5%	Cabo Verde (2001)	Presidencial	4.93
	Croacia (2000)	Presidencial	4.90
	Italia (2006)	Legislativa	2.61
Registro entre 1 y 4%	Iraq (2005)	Legislativa	3.10
	República Dominicana (2012)	Presidencial	3.01
	Bolivia (2009)	Presidencial	2.57
	Senegal (1998)	Legislativa	2.55
	Perú (2011)	Presidencial	2.41
	España (2008)	Legislativa	1.49
	Ecuador (2009)	Presidencial	0.99
	Francia (2007)	Presidencial	0.93
	Finlandia (1999)	Legislativa	0.83
	Colombia (2010)	Presidencial	0.71
	Portugal (2005)	Legislativa	0.65
	Rusia (2004)	Presidencial	0.41

	País/Año	Tipo de elección	Votación en el extranjero como % de la votación nacional
Registro menor a 1%	Filipinas (2004)	Presidencial	0.64
	Australia (2004)	Legislativa	0.51
	Canadá (2006)	Legislativa	0.42
	Rwanda (2008)	Legislativa	0.36
	Polonia (2000)	Presidencial	0.32
	Botswana (2004)	Legislativa	0.29
	Venezuela (2006)	Presidencial	0.29
	Suecia (2004)	Legislativa	0.24
	Indonesia(2004)	Presidencial	0.19
	Ucrania (1999)	Presidencial	0.11
	México (2012)	Presidencial	0.08
	Brasil (2010)	Presidencial	0.08
	México (2006)	Presidencial	0.07
	Panamá (2009)	Presidencial	0.03

Promedio "proporción de la participación respecto a los resultados nacionales": 1.23

*La lista incluye solamente a países miembros de la ONU.

Fuente: *Ídem*. Elaboración propia a partir de informes del IFE.

El segundo punto para resaltar es que los índices de votación efectiva y los índices de registro de los electores en el extranjero varían de manera significativa entre los países seleccionados para los que se tienen datos comparables. En el caso de la votación efectiva desde el exterior como proporción de la votación nacional, la varianza va de un nivel superior cercano a 5% a un nivel inferior de 0.3%. La varianza entre países es mayor en lo que respecta al nivel de registro definido como la participación porcentual del registro de electores en el exterior en el registro electoral total a nivel nacional. Por ejemplo, entre los países que se reportan en los Cuadros 4.1.3 y 4.1.4, el nivel de registro más alto lo tiene Cabo

Verde (10.07%), en tanto México reporta uno de los niveles más bajos (0.05% en 2006 y 0.07% en 2012) junto con países como Brasil (0.08%) con escasísima actividad migratoria. También hay evidencia fragmentaria con base en estudios de caso que apuntan que los índices de registro y votación efectiva desde el exterior también varían a lo largo del tiempo en cada país dependiendo del ciclo electoral, del tipo de elección y del contexto político.

El tercer y último punto es que, en términos comparativos a nivel internacional, las dos experiencias mexicanas de voto en el extranjero colocan a México dentro de la categoría de países con los niveles inferiores de registro y de votación efectiva. El principal enigma que se deriva de estos datos comparativos es que, en el caso de México, a pesar de la intensa actividad migratoria, de la magnitud absoluta y relativa de los flujos de migrantes y de la fuerte concentración de su población emigrante en un solo país vecino con el que comparte una extensa frontera territorial sumamente porosa, los niveles de registro y votación desde el extranjero se encuentran entre los más bajos del mundo. Las siguientes secciones empíricas de esta investigación están orientadas a indagar sobre las posibles causas detrás del “enigma del caso del VMRE”.

La investigación empírica sobre el comportamiento político de este segmento del electorado, cuyos resultados se reportan en este informe, partió del supuesto de que son muchos factores y de índole diversa los que pueden influir en los bajos índices de registro y votación efectiva por parte de los electores mexicanos en el extranjero. El diseño de los cuestionarios y las entrevistas trató de abarcar factores políticos, institucionales, logísticos y económicos, además de las variables sociodemográficas a nivel individual. Sin embargo, puso énfasis en los factores institucionales particulares de la votación en el extranjero relacionados con los requisitos o facilidades de registro, el grado de credencialización, los procedimientos para la emisión del voto y el alcance, cobertura e impacto de las campañas de información en el exterior por parte de la autoridad electoral.

El problema persistente de la inclusión: la magnitud del desafío

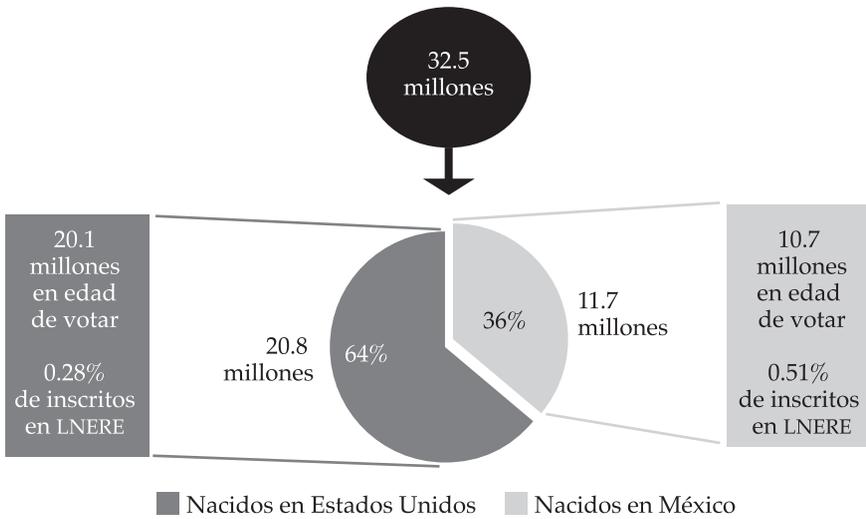
En la discusión sobre el sufragio en el extranjero desde la perspectiva del derecho comparado y la teoría política, es central el tema de la representación y la inclusión de todos los segmentos de la población y del sufragio universal como parte del proceso de democratización del sistema político. Uno de los fundamentos normativos básicos de la teoría democrática es, precisamente, el deber de generar condiciones normativas, institucionales y prácticas que permitan la inclusión efectiva del proceso político, en calidad de ciudadanos con plenos derechos, a toda la población nacional adulta o en edad de votar, independientemente de su situación migratoria y lugar de residencia. El propósito de las deliberaciones teóricas y prácticas a nivel internacional sobre el voto en el exterior es encontrar fórmulas que permitan contrarrestar la exclusión *de facto* que resulta de la migración y el cambio de residencia a través de fronteras.

En el caso de México, el desafío de la inclusión y representación política de la población que reside fuera del país es particularmente complejo y persistente. El análisis comparativo de las dos experiencias de voto en el extranjero revela que, a pesar de los esfuerzos de difusión y registro por parte del IFE, no ha habido avances significativos en esta materia. El diferencial de inclusión entre el universo potencial de electores y el universo real de votantes efectivos es abismal, y entre 2006 y 2012 esta brecha no se cerró, sino que se mantuvo estable. Como puede observarse en la Gráfica 4.1.1., mientras el universo de electores mexicanos potenciales en Estados Unidos es sumamente amplio, si atendemos al tamaño de la población de origen mexicano que reside en ese país, el universo de electores reales es extraordinariamente reducido en términos del número de inscritos a la LNERE (59,115 en el PEF 2011–2012).

De acuerdo con las estimaciones del Censo 2010 de Estados Unidos, se estima que en 2012 residen alrededor de 32.5 millones de personas de origen mexicano en ese país, de los cuales 20.8 millones nacieron en Estados Unidos y 11.7 millones en México. De los 32.5 millones

de personas de origen mexicano, independientemente de su lugar de nacimiento, aproximadamente 20.1 millones tienen la edad reglamentaria para votar. Dentro de esta población, se desconoce el tamaño absoluto y relativo del segmento con doble nacionalidad. En lo que respecta al grupo específico de los 11.7 millones nacidos en México, 91.45% (10.7 millones) tienen edad para votar, por lo que, en principio, podrían haber intentado calificar como electores en las elecciones presidenciales de 2012.

Gráfica 4.1.1 El reto de la inclusión de la población mexicana en Estados Unidos



Fuente: Construcción propia con base en U.S. Census Bureau, *Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplement 2010*.

¿Qué tanto se reproduce la brecha de inclusión que observamos en Estados Unidos en la población mexicana que vive en otros países? Los datos revelan que el reto de la inclusión es persistente en términos geográficos, pues afecta tanto a la población mexicana emigrada que reside en Estados Unidos como a la que vive en otros países y regio-

nes del mundo. Sin embargo, la evidencia empírica también muestra que, en el caso de este segundo grupo, el problema es menos agudo. El Cuadro 4.1.5 describe y compara la distribución geográfica de la población mexicana que reside en el extranjero con base en las estimaciones del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) de la SRE.³⁴ Una mayoría absoluta de mexicanos en el extranjero vive en Estados Unidos (98.69%), principal mercado de votantes potenciales en el extranjero, en tanto que una pequeñísima minoría (1.31%) se encuentra dispersa en alrededor de un centenar de países.

Cuadro 4.1.5 Distribución de la población mexicana en el extranjero por lugar de residencia

	Número	%
Estados Unidos	12,000,000	98.69
Resto del mundo	159,140	1.31
Total	12,159,140	100.00

Elaboración propia con base en las estimaciones de la SRE. Fuente: IME, *Estadísticas de Mexicanos en el Exterior. Información General*, 2011.

Un hallazgo importante, que se deriva del análisis cruzado de los datos demográficos del IME y la información electoral del IFE sobre el VMRE 2011–2012, es que, precisamente, Estados Unidos es el país con mayor población de mexicanos en el exterior, y es donde se registra la mayor distancia entre el universo de electores potenciales y el de votantes efectivos. De acuerdo con las estimaciones del Cuadro 4.1.6 sobre el tamaño de la brecha de inclusión por país de residencia, el diferencial de votos emitidos desde Estados Unidos se queda muy por debajo del potencial esperado, ya que solamente 0.24% de la población nacida en México y residente en ese país ejerció el derecho a votar en 2012; una

³⁴ Nótese que las cifras del IME sobre la población mexicana en Estados Unidos no coinciden con las del Censo de ese país que se reportan en la Gráfica 4.1.4, pues provienen de otro tipo de fuentes como son los registros que llevan a cabo las representaciones diplomáticas y consulares del gobierno mexicano.

diferencia notable con el promedio de voto efectivo de los mexicanos que residen en el resto del mundo (8.87%). Hay diferencias aún mayores, por ejemplo, con el Reino Unido, donde 15.28% de los mexicanos residentes en ese país votó. Claramente, los niveles de participación efectiva son mayores en los países europeos que en otras regiones del mundo, incluidos países geográfica y culturalmente más cercanos a México, como son los de América Latina. Por último, es notable y sorprendente que los dos países vecinos de México, Estados Unidos y Guatemala, se encuentren entre los cuatro países con menores niveles de inclusión (0.38% y 3.78%, respectivamente) y de participación efectiva (0.24% y 3.11%, respectivamente) por parte de la población mexicana que reside en el exterior.

Cuadro 4.1.6 Distribución de ciudadanos inscritos a la LNERE y Sobres-Voto Recibidos (SVR) respecto a la población mexicana estimada en el extranjero por lugar de residencia

	Población mexicana en el extranjero	%	LNERE	% LNERE/ Población en el extranjero	SVR	% SVR/ Población en el extranjero
Estados Unidos	12,000,000	98.69	45,586	0.38	29,348	0.24
Resto del mundo	43,936	0.36	4,598	10.47	3,895	8.87
Canadá	49,925	0.41	2,814	5.64	2,192	4.39
España	23,587	0.19	2,345	9.94	2,180	9.24
Alemania	9,583	0.08	1,421	14.83	1,188	12.40
Bolivia	7,733	0.06	30	0.39	24	0.31
Reino Unido	5,738	0.05	1,129	19.68	877	15.28
Costa Rica	5,500	0.05	78	1.42	63	1.15
Italia	3,620	0.03	492	13.59	407	11.24

	Población mexicana en el extranjero	%	LNRE	% LNRE/ Población en el extranjero	SVR	% SVR/ Población en el extranjero
Brasil	3,556	0.03	199	5.60	185	5.20
Países Bajos	3,000	0.02	311	10.37	286	9.53
Guatemala	2,962	0.02	112	3.78	92	3.11
Total	12,159,140	100.00	59,115		40,737	

Fuente: *Idem.*; IFE, *Informe final sobre la recepción de sobres-voto y resultados VMRE 2012*. Elaboración propia con datos de informes de la COVE.

Además de la distribución sumamente concentrada del electorado mexicano potencial en el extranjero en un solo país, la primera conclusión de carácter general que se desprende del análisis anterior es que se observan diferencias importantes en los patrones de participación y comportamiento político del electorado mexicano que reside en Estados Unidos y aquél que se encuentra en otros países. El problema de falta de inclusión y participación es significativamente mayor en el caso de la población mexicana en Estados Unidos, que entre los ciudadanos en otros países. Hay hipótesis distintas para explicar esta brecha de inclusión y su variación por país de residencia, entre las que cabe resaltar las diferencias en el nivel de educación e ingreso entre estos dos segmentos del electorado potencial en el extranjero. Esta conclusión se valida en los hallazgos de las encuestas a población mexicana usuaria de consulados en Estados Unidos y a población mexicana residente en otros países, cuyo principal canal de comunicación e información electoral con su país de origen es Internet.

Proceso de difusión, registro e integración de la LNRE

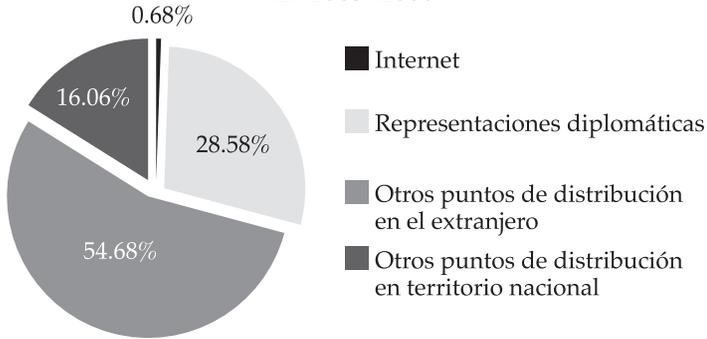
La primera experiencia de voto desde el extranjero en las elecciones presidenciales de 2006 tuvo resultados tan magros que, para el

PEF 2012, las autoridades electorales vieron la necesidad de introducir cambios en las estrategias de difusión y registro, durante la etapa preelectoral, encaminados a mejorar las condiciones de participación de los electores mexicanos en el extranjero y a facilitar el cumplimiento de los requisitos de inscripción a la LNERE. Asimismo, en el lapso entre 2006 y 2012, se generaron experiencias adicionales con la introducción de nuevas legislaciones estatales en seis entidades federativas de la República—Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Michoacán, Morelos y Zacatecas—para el ejercicio del voto de sus oriundos en el extranjero en elecciones locales para gobernador y otras autoridades y representantes a nivel local. Algunas, incluso, no se llevaron a la instrumentación.

Los resultados en 2006 generaron una fuerte crítica dadas las expectativas que se habían construido en torno al voto en el extranjero, basadas en la población de electores potenciales estimada en 1.5 millones por el PEW Hispanic Center; así como en las proyecciones del COLEF, y el IFE que ascendían a 4 millones de potenciales electores. El número de inscritos fue de 40,786 y de votos de 32,632. Se presume que el costo por voto mediante ecuación simple fue de \$7,192.65 por voto.

La Gráfica 4.1.2 y el Cuadro 4.1.7 resumen las actividades de la campaña de difusión e información sobre el voto en el extranjero que desplegó el IFE en el PEF 2005–2006, por canal de distribución de los formatos de SILNERE. Se observa que se trató de una campaña centrada principalmente en la distribución de información fuera del país a través de canales no oficiales (privados, comunitarios y sociales) más allá de las representaciones diplomáticas y consulares. Destaca, sobre todo, la baja participación de Internet como canal de difusión.

**Gráfica 4.1.2 Canales de distribución de formatos de SILNERE
PEF 2005–2006**



Fuente: IFE, *Informe final del VMRE 2005–2006*.

Cuadro 4.1.7 Distribución de solicitudes de inscripción a la LNERE, PEF 2005–2006

	Número	%
Internet	39,036	0.68
Representaciones diplomáticas	1,646,900	28.58
Otros puntos de distribución en el extranjero*	3,151,104	54.68
Otros puntos de distribución en territorio nacional**	925,767	16.06
Total	5,762,807	100

* Empresas y comercios, distribución focalizada en 33 ciudades y Red de Promotores del Voto

** Oficinas desconcentradas del IFE y módulos en frontera y aeropuertos. Fuente: *Idem*.

Tomando en cuenta la experiencia del proceso anterior, para el PEF 2011–2012, el Consejo Federal del IFE tomó una serie de acuerdos para la puesta en marcha de actividades adicionales encaminadas a aumentar el número de solicitudes de registro. Dentro de los cambios aprobados por el CG en los lineamientos generales para la conformación de la LNERE en 2012³⁵ destacan los siguientes aspectos:

³⁵ Acuerdo CG230/2011.

- Se amplió la participación a los mexicanos residentes en el exterior con CPVF con terminación 03;
- Se eliminó el requisito de anexar el comprobante de domicilio a la SILNERE;
- Se instrumentó el “Proyecto de Instalación de Equipo y Contratación de Personal en Consulados de México en Estados Unidos para apoyar el llenado de la SILNERE” en 30 consulados en Estados Unidos;
- El Instituto asumió el costo del envío a México de las SILNERE remitidas por los ciudadanos residentes en el extranjero.

De igual forma que en 2006, la JGE aprobó³⁶, como lugares adicionales a los establecidos por ley, la distribución del formato de SILNERE en:

- a) Juntas Locales Ejecutivas.
- b) Juntas Distritales Ejecutivas.
- c) Módulos de Atención Ciudadana.
- d) Organizaciones de migrantes.
- e) Organizaciones mercantiles con impacto entre los migrantes.
- f) Instituciones públicas y privadas que tengan impacto en la comunidad migrante.
- g) Instituciones académicas, asociaciones de estudiantes y académicos.

En lo que respecta específicamente a la estrategia de difusión e información, a diferencia de 2006, en el *Plan Estratégico del VMRE 2011–2012*, se optó por un proyecto focalizado de atención ciudadana en las ciudades y lugares de mayor concentración de población mexicana en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos. El énfasis de la difusión se realizó en las ciudades de mayor migración y el proyecto de asistencia para la inscripción se implementó en los 30 consulados mexicanos con mayor actividad de tramitación de matrículas consulares y pasaportes en el año 2010.

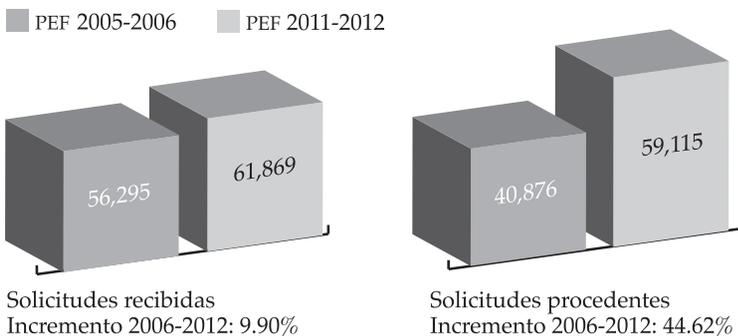
³⁶ Acuerdo JGE100/2011.

A diferencia de 2006, la SRE participó en la difusión de la información a través de su red consular y diplomática, aunque se mantuvo al margen de las actividades de apoyo a la inscripción de los electores interesados en registrarse para participar en la elección.

El segundo aspecto distintivo de la campaña de difusión y atención a los ciudadanos en el extranjero en 2011–2012 fue la contratación temporal de los servicios de una empresa privada de relaciones públicas en Estados Unidos para apoyar al IFE en las tareas de información, orientación y apoyo para la obtención, el llenado y el envío de SILNERE. Una tercera diferencia importante con respecto del proceso de 2006, es que se tomó la decisión de ampliar la convocatoria abierta vía Internet, por lo que aumentó la importancia del apoyo operativo de la Red de Vinculación en las tareas de difusión e inscripción.

En términos de resultados, en el PEF 2011–2012 se observan ciertos avances en lo que se refiere al número de SILNERE recibidas y a la eficiencia del proceso de registro. La Gráfica 4.1.3 y el Cuadro 4.1.8 detallan el aumento en las SILNERE, tanto en el número de solicitudes recibidas como en el número de solicitudes procedentes. Si bien el aumento en las solicitudes recibidas no es mayor a 10%, destaca que en el rubro de las solicitudes procedentes haya habido un aumento de alrededor de 45%.

**Gráfica 4.1.3 Solicitudes de inscripción a la INERE.
Comparativo PEF 2005–2006 y PEF 2011–2012**



Fuente: *Idem.*; IFE, Información relevante sobre el VMRE 2012.

Cuadro 4.1.8 Nivel de respuesta de los electores residentes en el extranjero. Comparativo PEF 2005–2006 y PEF 2011–2012

	Solicitudes de inscripción	Variación 2006–2012	Solicitudes procedentes	Variación 2006–2012
PEF 2005–2006	56,295	9.90	40,876	44.62%
PEF 2011–2012	61,869		59,115	

Fuente: *Idem*.

En este mismo sentido, los datos comparados muestran una mejoría notable en la eficiencia para procesar las solicitudes de inscripción. En el Cuadro 4.1.9 puede observarse la variación en el índice de eficacia de inscripción en la LNERE, el cual pasó de 72.6%, en 2006, a 95.54%, en 2012, lo que representa un incremento de 23%. Uno de los principales factores es la reducción de algunos requisitos para la inscripción. En particular, la eliminación del requisito de entrega del comprobante de domicilio para la inscripción fue uno de los factores que redujo 464.07% el número de solicitudes no aceptadas. En un segundo lugar, cabe mencionar el apoyo directo a los ciudadanos en el llenado de las SILNERE, así como el hecho de que el IFE ampliara los criterios para subsanar inconsistencias para apoyar a los ciudadanos. El impacto de esta última decisión puede apreciarse porque, a lo largo del proceso de inscripción, se detectaron 14,815 inconsistencias que fueron debidamente corregidas y subsanadas directamente por el IFE. De no haberse tomado esta medida y de no haberse ampliado los plazos —el cierre de inscripción caía en domingo y el lunes era día festivo estadounidense en 2012—, el crecimiento en el número de ciudadanos inscritos para poder ejercer su voto desde el extranjero en 2012 se hubiera limitado a tan sólo 3,424 ciudadanos con respecto a 2006.

Cuadro 4.1.9 Eficacia en el registro de electores residentes en el extranjero. Comparativo PEF 2005–2006 y PEF 2011–2012

	Solicitudes de inscripción	Solicitudes procedentes	Índice eficacia de inscripción ¹	Variación 2006–2012
PEF 2005–2006	56,295	40,876	72.6%	22.94%
PEF 2011–2012	61,869	59,115	95.54%	

Fuente: *Idem*.

En cuanto a la evolución del número absoluto de electores inscritos en la LNERE, en 2012 hubo un crecimiento importante de 44.62% con respecto de 2006. En 2012, se logró registrar a 18,239 ciudadanos más que en 2006. Como se aprecia en el Cuadro 4.1.10, se trata de un crecimiento significativo en comparación con la evolución de la lista nacional que sólo aumentó 11.35% entre el PEF 2006 y el PEF 2012. La pregunta relevante en relación con este aumento es ¿qué tanto obedeció a los cambios adoptados por el IFE con la intención explícita de facilitar el proceso de inscripción o qué tanto a otro tipo de factores? Como se mencionó anteriormente, ligeros cambios en los requisitos de inscripción como la eliminación del comprobante de domicilio tuvieron un impacto significativo. Otro factor relacionado con cambios y ajustes institucionales en la logística, la administración y los requisitos del proceso de voto en el extranjero se refiere a la vigencia de la credencial para votar.

Cuadro 4.1.10 Evolución de electores inscritos en México (LNE) y en el extranjero (LNERE). Comparativo PEF 2005–2006 y PEF 2011–2012

	LNE*	Variación porcentual 2006–2012	LNERE**	Variación porcentual 2006–2012
PEF 2005–2006	71,350,976	11.35%	40,876	44.6%
PEF 2011–2012	79,454,802		59,115	

* Número de ciudadanos inscritos en la LNE.

** Número de ciudadanos inscritos en la LNERE.

Fuente: *Idem*.

En 2010, el CG emitió un acuerdo³⁷ que limitó la vigencia de la CPVF con terminación 03, por lo que no podría ser utilizada en los comicios federales de 2012. No obstante, se estableció que, en el caso del VMRE, la CPVF con terminación 03 sería válida para la SILNERE. ¿Cuál fue el impacto real de esta decisión para la inscripción de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en la inclusión de votantes? De acuerdo con los informes sobre el procesamiento de las solicitudes de ciudadanos con CPVF con terminación 03, un total de 13,137³⁸ se realizaron con la credencial ya mencionada, lo que representa 21.2% del total de las solicitudes recibidas.

Por otra parte, en cumplimiento con lo establecido por el COFIPE en sus Artículos 321 y 322 y el Punto Primero del Acuerdo CG144/2012, la LNERE debería entregarse a los partidos políticos para que, dentro de un plazo establecido, realizaran sus observaciones a los Listados Nominales sobre casos concretos e individualizados. Derivado de este proceso, se dieron de baja sólo 5 registros de ciudadanos incorporados por la causal de duplicado.³⁹

¿Cuál fue el impacto general agregado de todas estas medidas en el tamaño y el peso del electorado en el extranjero? Los datos permiten sustentar la escasa efectividad final de las acciones institucionales. Si bien en términos absolutos hubo un aumento de 18,239 electores registrados en 2012 con respecto a 2006, tanto en 2006 como en 2012, el impacto del número de electores en el extranjero continuó siendo mínimo en términos del peso relativo de los electores en el extranjero. La población inscrita que reside en el exterior, a pesar de los avances en el proceso de inscripción y registro, aún no representa ni 1% del tamaño de la lista nominal nacional (ver Cuadro 4.1.11).

³⁷ Acuerdo número CG224/2010.

³⁸ IFE, *Información sobre el VMRE. Procesamiento de las Solicitudes de Inscripción a la LNERE*, (reporte del 15 marzo de 2012).

³⁹ *Informe sobre la integración, envío y devolución del PEP a los mexicanos que conforman la LNERE, así como de la recepción de sobres-voto* (reporte del 16 de abril al 30 de junio de 2012).

Cuadro 4.1.11 Tamaño absoluto y relativo del electorado residente en el extranjero. Comparativo PEF 2005–2006 y PEF 2011–2012

	Electores en México LNE	Electores residentes en el extranjero LNERE	Inscritos en la LNERE como % de LNE
PEF 2005–2006	71,350,976	40,876	0.05
PEF 2011–2012	79,454,802	59,115	0.07

Fuente: *Idem*.

Por último, cabe preguntarse qué tan generalizado fue el impacto de la flexibilización de los requisitos de registro y si se observan diferencias geográficas en los índices de eficacia del proceso de inscripción entre el electorado en Estados Unidos y en otros países. Un primer dato importante a resaltar es la ampliación de la cobertura geográfica de la convocatoria a un mayor número de países. En 2012 se recibieron solicitudes de 105 países.

Sin embargo, también destaca el hecho de que la mayoría de las solicitudes de inscripción se concentran en pocos países y provienen de Estados Unidos, Canadá y de los principales países europeos. En lo que respecta a la eficacia para procesar las solicitudes no se identifican mayores diferencias entre los distintos países de residencia de los electores potenciales. El Cuadro 4.1.12 detalla el índice de eficacia de inscripción a la LNERE por país o territorio de residencia. En este sentido, se puede apreciar que la generalidad de los países tienen un índice mayor a 90%, en muchos casos, principalmente de países con un número pequeño de solicitudes recibidas, que son iguales al número de solicitudes procedentes. En esta materia, no se observan diferencias notables entre los mexicanos residentes en Estados Unidos y en otros países.

**Cuadro 4.1.12 Solicitudes de inscripción
a la LNERE (SILNERE) por país o territorio
de residencia e índice de eficacia*, PEF 2011–2012**

País	SILNERE	(Solicitudes precedentes) LNERE	Índice de eficacia	País	SILNERE	(Solicitudes precedentes) LNERE	Índice de eficacia
Estados Unidos	47,157	45,586	96.67	Malasia	12	14	116.67
Canadá	2,899	2,814	97.07	Islandia	11	11	100
España	2,410	2,345	97.30	Paraguay	11	11	100
Alemania	1,489	1,421	95.43	Turquía	11	12	109.09
Francia	1,424	1,375	96.56	Kenia	10	9	90
Reino Unido	1,202	1,129	93.93	Qatar	10	7	70
Italia	516	492	95.35	República Eslovaca	10	10	100
Suiza	380	378	99.47	Filipinas	9	9	100
Australia	378	360	95.24	Marruecos	8	8	100
Países Bajos	319	311	97.49	Andorra	7		0.
Brasil	203	199	98.03	Indonesia	7	7	100
Argentina	199	180	90.45	Rumania	6	8	133.33
Suecia	173	165	95.38	Tailandia	6	6	100
Bélgica	148	145	97.97	Uganda	6	6	100
Colombia	147	140	95.24	Bahamas	5	2	40
Chile	147	140	95.24	Cuba	5	5	100
China	132	130	98.48	Líbano	5	3	60
Guatemala	116	112	96.55	Nigeria	5	2	40
Austria	108	104	96.30	Serbia	5	5	100
Panamá	98	92	93.88	Trinidad y Tobago	5	5	100
Japón	97	93	95.88	Bulgaria	4	4	100
Dinamarca	87	82	94.25	Guyana	4	4	100
Costa rica	84	78	92.86	Liechtenstein	4		0

Pais	SILNERE	(Solicitudes procedentes) LNERE	Índice de eficacia	Pais	SILNERE	(Solicitudes procedentes) LNERE	Índice de eficacia
Finlandia	76	73	96.05	Ucrania	4	3	75
Noruega	74	66	89.19	Belice	3	3	100
El Salvador	71	66	92.96	Croacia	3	3	100
Puerto Rico	69	1	1.45	Chipre	3	3	100
República Checa	64	60	93.75	Estonia	3	2	66.67
Perú	62	56	90.32	Irán	3	3	100
Irlanda	56	54	96.43	Angola	2	2	100
Singapur	55	54	98.18	Caimán	2	3	150
Corea del Sur	51	49	96.08	Jamaica	2	2	100
Portugal	44	39	88.64	Letonia	2	2	100
Nueva Zelanda	43	40	93.02	Lituania	2	2	100
Ecuador	40	38	95.00	Macao	2	1	50
Israel	39	36	92.31	Reunión	2		0
Uruguay	38	36	94.74	Santa Lucía	2	2	100
Hong Kong	36	32	88.89	Turcas y Caicos	2	2	100
Hungría	34	26	76.47	Bangladesh	1	1	100
Honduras	32	32	100	Burundi	1	1	100
Bolivia	31	30	96.77	Egipto	1	3	300
Polonia	28	28	100	Fidji	1	1	100
Emiratos Árabes Unidos	26	25	96.15	Gabonesa	1	1	100
Nicaragua	23	23	100	Guadalupe	1		0
Grecia	20	18	90	Haití	1	1	100
Luxemburgo	20	18	90	Lesoto	1	1	100
Sudáfrica	19	18	94.74	Maldivas	1	1	100

País	SILNERE	(Solicitudes procedentes) LNERE	Índice de eficacia	País	SILNERE	(Solicitudes procedentes) LNERE	Índice de eficacia
Venezuela	19	27	142.11	Malta	1	1	100
India	18	18	100	Namibia	1	1	100
República Dominicana	18	18	100	Sri Lanka	1	1	100
Arabia Saudita	15	14	93.33	Islas Vírgenes Británicas	1	1	100
Taiwán	15	13	86.67	Kosovo	1	1	100
Rusia	14	15	107.14	Azerbaiyán	—	1	—
Vietnam	13	13	100	Eslovenia	—	11	—
Total					61,314**	59,115	

* Porcentaje de solicitudes procedentes respecto al total de solicitudes recibidas.

** Los datos de las solicitudes de inscripción a la LNERE no son las cifras finales, corresponden al *Informe* con fecha de corte al 15 de marzo de 2012. La cifra final de solicitudes recibidas fue de 61,869, ya que el plazo para recepción de subsanes fue hasta el 31 de marzo de 2012.

Fuente: Elaboración propia con base en informes de la COVE, IFE.

La distribución de solicitudes de inscripción dentro de Estados Unidos se concentra principalmente en tres estados: California, Texas e Illinois, donde históricamente se ha concentrado la población migrante. El Cuadro 4.1.13 ilustra y compara la distribución de solicitudes en 2006 y 2012 en los principales estados en ese país. Como los datos agregados lo muestran, en la mayoría aumentó el número de inscripciones para el PEF 2012. No obstante, en el caso de California el número de solicitudes no sólo no aumentó sino que fue menor al registrado en 2006. Se trata de un dato sorprendente si tomamos en consideración que es uno de los estados de mayor concentración de migrantes mexicanos, con altos niveles de presencia y actividad de organizaciones de migrantes, y es uno de los lugares en los que se concentró la estrategia de difusión focalizada del IFE en 2012.

Cuadro 4.1.13 Distribución de inscripción a la LNERE (SILNERE) desde Estados Unidos por lugar de residencia. Comparativo de número de inscritos 2006–2012

Estado	2006		2012	
	Número	%	Número	%
California	13,506	37.78	12,318	27.02
Texas	5,181	14.49	7,127	15.63
Illinois	3,604	10.08	4,784	10.49
Florida	1,132	3.17	3,039	6.66
Nueva York	1,108	3.10	2,514	5.51
Arizona	1,476	4.13	2,326	5.10
Georgia	817	2.29	1,551	3.40
Carolina del Norte	716	2.00	1,001	2.19
Total en Estados Unidos	35,746	100.00	45,586*	100.00

*Fuente: IFE, *Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2006*; Anexo III.I Dat_Estadísticos VMRE 2011–2012.

Fuente: Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, *El voto de los mexicanos desde el exterior. Una mirada binacional de los ciudadanos*, 2012, p. 34.

En suma, la comparación de los niveles de respuesta por parte del electorado mexicano en el extranjero y de la eficacia del proceso de inscripción observados en los procesos de 2006 y 2012 permite derivar las siguientes conclusiones:

- El número absoluto de solicitudes de inscripción tuvo un ligero aumento de 9.86% con 5,557 solicitudes recibidas más en 2012 que en 2006.
- El número de electores inscritos tuvo un incremento significativo de 44.62%. En 2012, hubo 18,239 ciudadanos mexicanos más inscritos en la LNERE que en 2006.
- Se observa 23% de mejora en el índice de eficacia de inscripción.
- Se amplió el alcance geográfico de la convocatoria, la respuesta y la inscripción. El número de lugares de residencia de los electores inscritos se incrementó de 80 a 91 países.

- No se observan cambios en la importancia relativa del electorado en el extranjero como proporción del electorado nacional. La participación de la LNERE en la LNE se mantuvo prácticamente estable en niveles sumamente reducidos (de 0.05% a 0.07%).

Perfil del electorado mexicano residente en el extranjero

Una mejor comprensión de los patrones de continuidad y cambio en la participación y comportamiento del electorado mexicano en el extranjero requiere de un análisis más detallado sobre el perfil sociodemográfico, el lugar de origen y el de residencia de estos votantes. Para el diseño, instrumentación y organización eficaz del proceso electoral fuera del territorio nacional no sólo es necesario conocer la evolución del tamaño absoluto y relativo de este electorado, sino también identificar su estructura de edad y género, de dónde provienen y dónde viven. Los datos sobre estos aspectos muestran que se trata de un electorado con diferencias importantes respecto al electorado nacional y que, por sus rasgos particulares, requiere de adecuaciones normativas especiales y de políticas públicas diferenciadas, a fin de establecer condiciones de accesibilidad para su inclusión política plena.

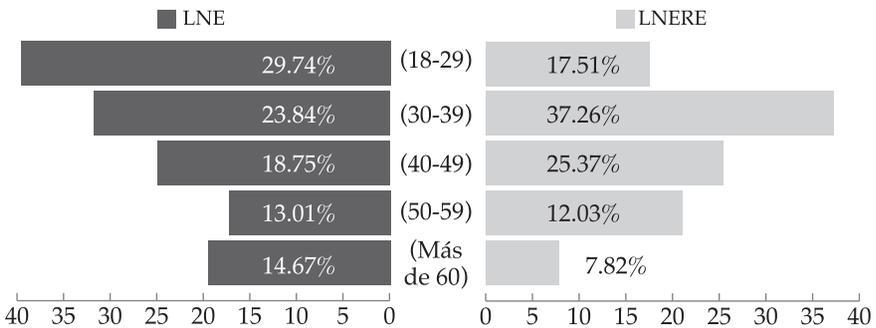
Cuadro 4.1.14 Perfil comparado del electorado en México y residente en el extranjero por grupos de edad, PEF 2011–2012
(Distribución de inscritos en la LNE y la LNERE por grupos de edad)

Grupos de edad	LNE	%	LNERE	%
18–29	23,702,612	29.74	10,353	17.51
30–39	19,000,355	23.84	22,026	37.26
40–49	14,941,767	18.75	15,000	25.37
50–59	10,369,562	13.01	7,113	12.03
Más de 60	11,695,232	14.67	4,623	7.82
Total	79,709,528	100.00	59,115	100.00

Fuente: IFE, *Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal*. Elaboración propia a partir de informes de la COVE.

El Cuadro 4.1.14 y la Gráfica 4.1.4 muestran las diferencias observadas entre el electorado nacional y el conformado por la población residente en el extranjero con base en los grupos de edad. El primer grupo está conformado en casi 30% por población más joven, entre los 18 y 29 años de edad; en contraste, la población del segundo grupo es mayor, ya que el segmento de los 30 a 39 años representa 37%. El grupo de adultos mayores es notablemente más reducido en el electorado emigrante que en el nacional.

Gráfica 4.1.4 Comparativo del electorado en México (LNE) y en el extranjero (LNERE) por grupos de edad. PEF 2011–2012



Fuente: *Idem*.

En el Cuadro 4.1.15 se puede observar que, además de las estructuras de edad, también existen diferencias respecto al género. En la lista nacional existe una mayoría de mujeres, mientras que en la LNERE, los hombres son el sector más grande. De esta forma, la composición de género del electorado emigrante es inversa a la del electorado nacional.

**Cuadro 4.1.15 Perfil comparado del electorado en México
y residente en el extranjero por sexo, PEF 2011–2012**

(Distribución de inscritos en la LNE y la LNERE por sexo)

Sexo	LNE	%	LNERE	%
Hombres	38,400,955	48.18	32,360	54.74
Sexo	LNE	%	LNERE	%
Mujeres	41,308,573	51.82	26,755	45.26
Total	79,709,528	100.00	59,115	100.00

Fuente: *Idem.*

En cuanto al patrón de dispersión y concentración geográfica del electorado mexicano en el extranjero, entre 2006 y 2012 se observan dos cambios: en primer lugar, un aumento en el número de países de residencia y, en segundo, una disminución de la importancia relativa de Estados Unidos. Mientras en 2006 el número de países de residencia de electores inscritos en la LNERE fue de 80, en 2012 se incrementó a 91. El Cuadro 4.1.16 detalla la distribución de electores inscritos en la LNERE por país de residencia en 2006 y 2012.

**Cuadro 4.1.16 Electores inscritos a la LNERE por país o territorio
de residencia. Comparativo PEF 2005–2006 y PEF 2011–2012**

País	PEF 2005–2006		PEF 2011–2012		País	PEF 2005–2006		PEF 2011–2012	
	Núm.	%	Núm.	%		Núm.	%	Núm.	%
Estados Unidos	35,763	87.49	45,586	77.1	Islandia	4	0.01	11	0
Canadá	863	2.11	2,814	4.76	Paraguay	4	0.01	11	0
España	1,238	3.03	2,345	4	Eslovenia	2	0	10	0
Alemania	393	0.96	1,421	2.4	Filipinas	3	0.01	9	0.02
Francia	510	1.25	1,375	2.3	Kenia	–	–	9	0.01

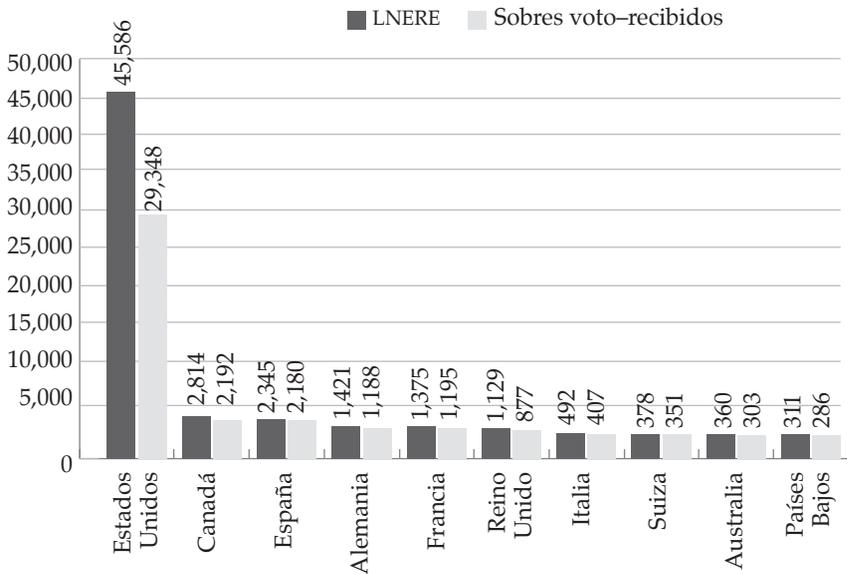
País	PEF 2005–2006		PEF 2011– 2012		País	PEF 2005–2006		PEF 2011– 2012	
	Núm.	%	Núm.	%		Núm.	%	Núm.	%
Reino Unido	447	1.09	1129	1.91	Marruecos	6	0.01	8	0
Italia	212	0.52	492	0.83	Rumania	2	0	8	0
Suiza	188	0.46	378	0.6	Indonesia	–	–	7	0.01
Australia	78	0.19	360	0.61	Qatar	–	–	7	0.01
Países Bajos	100	0.24	311	0.53	Tailandia	6	0.01	6	0
Brasil	44	0.1	199	0.34	Uganda	3	0.01	6	0
Argentina	58	0.14	180	0.3	Cuba	8	0.02	5	0
Suecia	62	0.15	165	0.3	Serbia	–	–	5	0
Bélgica	83	0.2	145	0.25	Trinidad y Tobago	–	–	5	0
Chile	76	0.19	140	0.2	Bulgaria	–	–	4	0
Colombia	23	0.06	140	0.2	Guyana	–	–	4	0
China	23	0.06	130	0.2	Belice	3	0	3	0
Guatemala	60	0.15	112	0.2	Caimán	–	–	3	0
Austria	31	0	104	0.18	Croacia	2	0	3	0
Japón	50	0.12	93	0.2	Egipto	–	–	3	0
Panamá	14	0.03	92	0.2	Irán	2	0	3	0
Dinamarca	20	0.05	82	0.1	Líbano	2	0	3	0
Costa Rica	49	0.12	78	0.1	Ucrania	–	–	3	0
Finlandia	18	0.04	73	0.12	Angola	–	–	2	0
El Salvador	31	0.08	66	0.1	Bahamas	–	–	2	0
Noruega	19	0.05	66	0.1	Estonia	–	–	2	0
República Checa	22	0	60	0.1	Jamaica	3	0.01	2	0
Perú	52	0.13	56	0.1	Letonia	–	–	2	0
Irlanda	21	0.05	54	0.1	Lituania	–	–	2	0
Corea del Sur	7	0.02	49	0.1	Macao	–	–	2	0
Nueva Zelanda	15	0.04	40	0.1	Nigeria	1	0	2	0

País	PEF 2005–2006		PEF 2011– 2012		País	PEF 2005–2006		PEF 2011– 2012	
	Núm.	%	Núm.	%		Núm.	%	Núm.	%
Ecuador	25	0.06	38	0.1	Santa Lucía	1	0	2	0
Portugal	8	0.02	38	0.1	Turcas y caicos	–	–	2	0
Israel	14	0.03	36	0.1	Azerbaiyán	–	–	1	0
Uruguay	14	0.03	36	0.06	Bangladesh	1	0	1	0
Honduras	14	0.03	32	0.05	Burundi	–	–	1	0
Hong Kong	3	0.01	32	0.05	Fidji	–	–	1	0
Bolivia	5	0	30	0.05	Gabonesa	–	–	1	0
Polonia	6	0.01	28	0.05	Haití	2	0	1	0
Venezuela	34	0.08	27	0	Islas Vírgenes Británicas	–	–	1	0
Emiratos Árabes Unidos	1	0	25	0	Kosovo	–	–	1	0
					Lesoto	–	–	1	0
Hungría	15	0.04	24	0.04	Maldivas	–	–	1	0
Nicaragua	13	0.03	23	0	Malta	1	0	1	0
República Dominicana	14	0.03	18	0	Namibia	–	–	1	0
Grecia	7	0.02	18	0.03	Puerto Rico	29	0.07	1	0
India	2	0	18	0.03	Sri Lanka	–	–	1	0
Luxemburgo	3	0.01	18	0	Andorra	1	0	–	–
Sudáfrica	2	0	18	0.03	Islas Feroe	1	0	–	–
Rusia	3	0.01	15	0.03	Granada	1	0	–	–
Arabia Saudita	–	–	14	0.02	Mozambique	1	0	–	–
Malasia	3	0.01	14	0.02	Polinesia Francesa	1	0	–	–
Taiwán	3	0.01	13	0.02	Saint Kitts And Nevis	1	0	–	–
Vietnam	1	0	13	0	Croacia	2	0	3	0
Turquía	1	0	12	0	Egipto	–	–	3	0
Eslovaquia	–	–	11	0.01	Irán	2	0	3	0

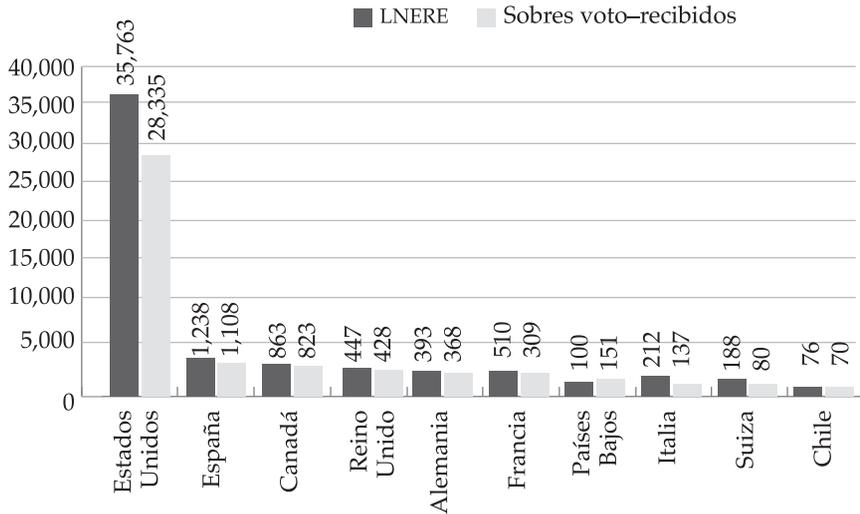
Fuente: IFE, *Informe final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2006*; IFE, informes de la COVE.

Se observa que en 2012 el electorado mexicano en el extranjero se encuentra más ampliamente distribuido entre más países. Aunque el número de electores residentes en Estados Unidos aumentó 27.5%, pasando de 35,763 a 45,586 personas inscritas, su participación bajó en forma significativa en poco más de 10 puntos porcentuales (de 87.49% a 77.1%).

Gráfica 4.1.5 Los 10 países de mayor inscripción y emisión de voto desde el exterior, PEF 2011–2012



Gráfica 4.1.6 Los 10 países de mayor inscripción y emisión de voto desde el exterior, PEF 2005–2006



Fuente: *Idem*.

Al igual que en 2006, Estados Unidos se ubicó por un alto margen como el primer país de residencia del electorado mexicano en el exterior. Sin embargo, entre 2006 y 2012, se registraron incrementos muy marcados en el número de electores residentes en otros países. Destacan en especial los casos de Canadá, Alemania, Francia y España en donde el número absoluto de inscritos a la LNERE se triplicó. El rápido crecimiento de electores en algunos países, provocó modificaciones en el lugar u orden de importancia relativa de los siguientes 9 países de residencia después de Estados Unidos. Canadá pasó al segundo lugar desplazando a España a la tercera posición, en tanto que Alemania pasó de la sexta a la cuarta posición.

El comportamiento del electorado mexicano en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2012 apunta hacia el crecimiento y el dinamismo del segmento que reside fuera de Estados Unidos, en tanto se observa un relativo estancamiento en este país.

Las Gráficas 4.1.5 y 4.1.6 ilustran de qué países proviene la mayoría de los votantes en el exterior. Tanto en 2006 como en 2012, los países más importantes son prácticamente los mismos, con la diferencia de Chile en 2006 y Australia en 2012. Asimismo, se puede notar la concentración de votantes en América del Norte y Europa. Con respecto al lugar de origen, como se muestra en el Cuadro 4.1.17, no hay una correlación entre el grado de intensidad migratoria de las entidades de origen de los electores residentes en el extranjero, y su nivel de participación electoral. Este rasgo es común a los dos procesos electorales, el de 2006 y el de 2012. Resalta la caída en el número y la participación de Michoacán. De igual forma, destaca que estados de reciente migración como el Distrito Federal y el Estado de México tienen un alto número de ciudadanos inscritos en la LNERE.

Cuadro 4.1.17 Distribución de electores residentes en el extranjero (LNERE) por entidad federativa y grado de intensidad migratoria. Comparativo PEF 2005–2006 y PEF 2011–2012

Grado de intensidad migratoria*	Entidad federativa	PEF 2005–2006		PEF 2011–2012	
		Inscritos	%	Inscritos	%
Muy alto	Guanajuato	2,793	6.8	3,545	6.0
	Michoacán	3,368	8.2	3,489	5.9
	Nayarit	432	1.1	492	0.8
	Nuevo León	1,799	4.4	2,992	5.1
	Zacatecas	899	2.2	1,108	1.9
Alto	Aguascalientes	412	1.0	578	1.0
	Colima	1,235	3.0	405	0.7
	Durango	616	1.5	861	1.5
	Guerrero	1,117	2.7	2,012	3.4
	Hidalgo	721	1.8	1,163	2.0
	Jalisco	5,047	12.3	5,779	9.8
	Morelos	1,053	2.6	1,492	2.5
	Oaxaca	889	2.2	1,513	2.6
	Querétaro	571	1.4	989	1.7
San Luis Potosí	955	2.3	1,208	2.0	

Grado de intensidad migratoria*	Entidad federativa	PEF 2005–2006		PEF 2011–2012	
		Inscritos	%	Inscritos	%
Medio	Baja California	1,582	3.9	2143	3.6
	Puebla	1,631	4.0	2,959	5.0
	Chihuahua	345	0.8	2,024	3.4
	Sinaloa	584	1.4	748	1.3
	Sonora	679	1.7	1,154	2.0
	Tamaulipas	991	2.4	1,268	2.1
	Tlaxcala	169	0.4	506	0.9
Bajo	Veracruz	1,191	2.9	2,015	3.4
	Coahuila	169	0.4	1,049	1.8
Muy bajo	México	4,149	10.2	6,193	10.5
	Baja California Sur	63	0.2	136	0.2
	Campeche	40	0.1	96	0.2
	Chiapas	584	1.4	601	1.0
	Distrito Federal	6,281	15.4	9,644	16.3
	Quintana Roo	151	0.4	296	0.5
	Tabasco	160	0.4	263	0.4
Yucatán	200	0.5	394	0.7	
	Total Nacional	40,876	100.00	59,115	100.00

* Clasificación del CONAPO, con base en estimaciones de los índices de intensidad migratoria, con información recabada por el INEGI en el Censo de Población y Vivienda 2010. El índice de intensidad migratoria utiliza a la vivienda como unidad de análisis e incluye cuatro indicadores: remesas, emigrantes, migrantes circulares y migrantes de retorno.

Fuente: *Idem*.

Nivel de participación efectiva

En términos de participación, los resultados de la experiencia en 2012 del VMRE son francamente desalentadores. En general, el nivel de participación de los electores en el extranjero se mantuvo sumamente bajo, desde cualquiera de los indicadores comparativos que se utilizan para medirlo.

Incluso, cuando de 2006 a 2012 hubo un aumento en términos absolutos en el número de inscritos (de 40,876 a 59,115), el avance logrado en la etapa preelectoral de registro con un incremento de 44.6% de la LNERE no se tradujo en un aumento proporcional de la votación desde el exterior. Si bien se observa un incremento de 24.83% en los votos recibidos desde el extranjero, que pasaron de 32,632, en 2006, a 40,737, en 2012, (ver Cuadro 4.1.18), se trata de un crecimiento significativamente menor al del avance en materia de registro.

Cuadro 4.1.18 Evolución del tamaño de la votación de los mexicanos residentes en el exterior, 2006–2012

	Votación total emitida	Variación porcentual 2006–2012
PEF 2005–2006	32,632	24.83%
PEF 2011–2012	40,737	

Fuente: *Idem*.

De hecho, la comparación en la tasa de participación efectiva del VMRE en 2006 y 2012 permite incluso hablar de un retroceso. En 2006, la participación electoral efectiva medida del porcentaje de inscritos en la LNERE que votaron y cuyo voto fue recibido en tiempo y forma por el IFE (sobres-voto recibidos) fue de 79.83%, en tanto que en 2012 cayó alrededor de 11% para llegar a 68.67%. De esta forma, a pesar de que la tasa de participación de los residentes en el exterior en 2012 es similar a la de la población en el territorio nacional (68.91% y 63.1%, respectivamente), el peso de la votación en el extranjero con respecto a la votación total nacional permaneció estable y sumamente baja 0.081%.

Cuadro 4.1.19 Tasa de participación ciudadana en territorio nacional y en el extranjero, 2006 y 2012

	Votación total nacional	Tasa de participación nacional (%)	Votación total VMRE	Tasa de participación VMRE (%)	% VMRE/ Votación total nacional
PEF 2005–2006	41,557,430	58.24	32,632	79.83	0.078
PEF 2011–2012	50,143,616	63.10	40,737	68.91	0.081

Fuente: *Idem*.

En el Cuadro 4.1.19, se puede apreciar que la tasa de participación del VMRE, tanto en el PEF 2006 como en el PEF 2012, fue mayor a la tasa de participación nacional. Esto confirma que, en el caso del electorado que reside fuera del país, una vez superado el filtro del registro, los ciudadanos muestran una fuerte inclinación a ejercer efectivamente su derecho al voto y un mayor compromiso a hacerlo, que sus contrapartes en territorio nacional. Sin embargo, en 2012 esta diferenciación entre los de afuera y los de adentro se redujo.

Cuadro 4.1.20 Perfil de los votantes nacionales y residentes en el extranjero por grupos de edad, 2012

Grupos de edad	LNE		LNERE		SVR		Tasa de participación. VMRE (%)
		%		%		%	
18–29	23,702,612	29.74	10,353	17.51	6,563	16.11	63.39
30–39	19,000,355	23.84	22,026	37.26	14,743	36.19	66.93
40–49	14,941,767	18.75	15,000	25.37	10,550	25.90	70.33
50–59	10,369,562	13.01	7,113	12.03	5,248	12.88	73.78
Más de 60	11,695,232	14.67	4,623	7.82	3,633	8.92	78.58
Total	79,709,528	100.00	59,115	100	40,737	100.00	

Fuente: IFE, *Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal*. Elaboración propia a partir de Informes de la COVE, IFE.

En relación con la participación de los votantes inscritos en la LNERE, se puede observar que no hay variaciones significativas entre 2006 y 2012 en lo referente a los grupos de edad y que las proporciones que cada grupo representa son casi las mismas en cuanto a la votación recibida. Así pues, un alto número de residentes mexicanos en el exterior que se inscriben en la LNERE ejercen su voto, siendo las personas de más de 40 años las que tienen la mayor tasa de participación. El grueso de la población que se inscribe y posteriormente envía su voto, está entre los 30 y 49 años. Al comparar el comportamiento del electorado en el exterior con el de su contraparte en territorio nacional destacan dos observaciones: mientras el segmento más joven de electores, entre 18 y 29 años, que residen en el extranjero es notablemente menos participativo que sus contrapartes en el territorio nacional, las tasas de participación de los segmentos intermedios de edad en el exterior son más altas que dentro del país.

Al comparar por género, se observa que hay una mayor diferencia porcentual entre los inscritos y los votos recibidos en el caso de los hombres; es decir, la tasa de participación de las mujeres es mayor. La mayoría de los inscritos en la LNERE son hombres (54.74%), aunque son las mujeres las que tienen una mayor tasa de participación, pues 71.55% de las inscritas votan en comparación con 66.72% de los hombres.

Cuadro 4.1.21 Perfil de los votantes nacionales y residentes en el extranjero por sexo, 2012

	Lista Nominal	%	LNERE	%	SVR	%	Tasa de part VMRE.%
Hombres	38,400,955	48.18	32,360	54.74	21,592	51.82	66.72
Mujeres	41,308,573	53.00	26,755	45.26	19,145	47.00	71.55
Total	79,709,528	100.00	59,115	100.00	40,737	100.00	

Fuente: IFE, *Estadísticas del Padrón Electoral y Lista Nominal*. Elaboración propia a partir de Informes de la COVE, IFE.

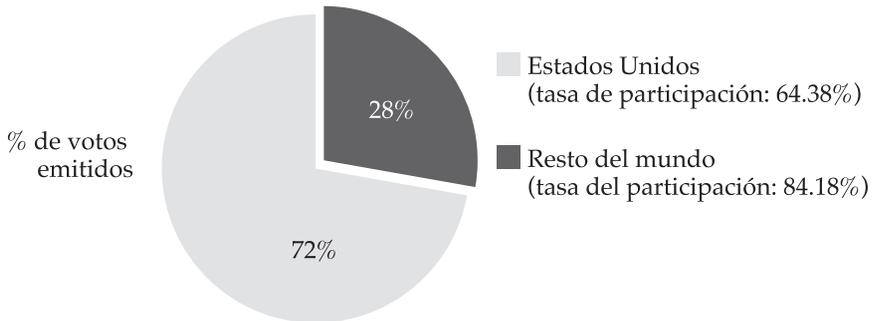
En materia de participación electoral, se observan diferencias importantes entre los electores mexicanos que residen en Estados Unidos y aquellos que se encuentran en otras partes del mundo. Con respecto al origen de los votos, si bien hay una alta concentración del VMRE en Estados Unidos, los mexicanos que viven en otros lugares registran una tasa de participación 20% superior (84.18%) a la de los residentes en el país norteamericano (64.38%) en el PEF 2012. Cabe subrayar, además, que cuando se compara la evolución de las tasas de participación en 2012 con respecto de 2006, se observa un franco retroceso en la participación de los electores que residen en Estados Unidos (cayó de 79.23% a 64.38%). En contraste, se advierte un ligero avance por parte de los ciudadanos mexicanos que viven en otros países y regiones del mundo.

Cuadro 4.1.22 Comparativo de participación de electores en Estados Unidos y residentes en otros países, 2006–2012

Lugar de residencia	PEF 2005–2006			PEF 2011–2012		
	LNERE	Votación	% participación*	LNERE	Votación	% participación*
Estados Unidos	35,763	28,335	79.23	45,586	29,348	64.38
Resto del mundo	5,113	4,297	84.04	13,529	11,389	84.18
Total	40,876	32,632		59,115	40,737	

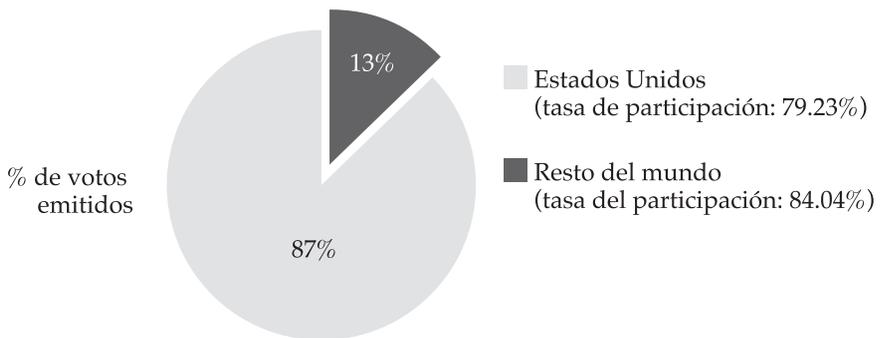
* Porcentaje de la votación emitida respecto a la LNERE. Fuente: IFE, *Informe final sobre el VMRE 2006*; IFE, *Informe final recepción de sobres-voto y resultados VMRE 2012*.

Gráfica 4.1.7 Proporción del VMRE emitido desde Estados Unidos y resto del mundo, 2011–2012



Fuente: *Idem.*

Gráfica 4.1.8 Proporción del VMRE emitido desde Estados Unidos y resto del mundo, 2005–2006



Fuente: *Idem.*

Como resultado de la evolución tan distinta en los patrones de participación del electorado en Estados Unidos y en el resto del mundo, se registra un cambio en la distribución geográfica de los votantes mexicanos en el extranjero. La Gráfica 4.1.8 muestra una ligera diversificación del VMRE en el proceso de 2012 en comparación con 2006, donde el voto emitido desde Estados Unidos representó 87% del voto total (ver Gráfica 4.1.7).

En 2012, éste voto disminuyó 15% y el voto desde otras partes del mundo representó 28%. Sin embargo, como se muestra a detalle en el Cuadro 4.1.23, se mantiene la aguda concentración del voto mexicano en el exterior en Estados Unidos, a pesar de que la tasa de participación de este segmento del electorado está por debajo de la media del VMRE (64.38% y 68.67% respectivamente).

Cuadro 4.1.23 Comparativo de participación por lugar de residencia, 2012

País	LNRE*	SVR	% del total de votos emitidos	Tasa de part.**	País	LNRE*	SVR	% del total de votos emitidos	Tasa de part.**
Estados Unidos	45,586	29,348	72.04	64.38	Taiwán	13	12	0.03	92.31
Canadá	2,814	2,192	5.38	77.90	Vietnam	13	12	0.03	92.31
España	2,345	2,180	5.35	92.96	Turquía	12	9	0.02	75
Alemania	1,421	1,188	2.92	83.60	Eslovenia	11	10	0.02	90.91
Francia	1,375	1,195	2.93	86.91	Islandia	11	11	0.03	100
Reino Unido	1,129	877	2.15	77.68	Paraguay	11	9	0.02	81.82
Italia	492	407	1.00	82.72	República Eslovaca	10	10	0.02	100
Suiza	378	351	0.86	92.86	Filipinas	9	6	0.01	66.67
Australia	360	303	0.74	84.17	Kenia	9	8	0.02	88.89
Países Bajos	311	286	0.70	91.96	Marruecos	8	7	0.02	87.50
Brasil	199	185	0.45	92.96	Rumania	8	8	0.02	100
Argentina	180	145	0.36	80.56	Indonesia	7	7	0.02	100
Suecia	165	144	0.35	87.27	Qatar	7	5	0.01	71.43
Bélgica	145	134	0.33	92.41	Tailandia	6	4	0.01	66.67
Colombia	140	116	0.28	82.86	Uganda	6	3	0.01	50
Chile	140	114	0.28	81.43	Cuba	5	0	0	0
China	130	99	0.24	76.15	Serbia	5	4	0.01	80

País	LNRE*	SVR	% del total de votos emitidos	Tasa de part.**	País	LNRE*	SVR	% del total de votos emitidos	Tasa de part.**
Guatemala	112	92	0.23	82.14	Trinidad y Tobago	5	0	0	0
Austria	104	97	0.24	93.27	Bulgaria	4	3	0.01	75
Japón	93	83	0.20	89.25	Guyana	4	4	0.01	100
Panamá	92	59	0.14	64.13	Belice	3	3	0.01	100
Dinamarca	82	78	0.19	95.12	Caimán	3	2	0	66.67
Costa Rica	78	63	0.15	80.77	Croacia	3	3	0.01	100
Finlandia	73	65	0.16	89.04	Chipre	3	3	0.01	100
El salvador	66	64	0.16	96.97	Egipto	3	1	0	33.33
Noruega	66	56	0.14	84.85	Irán	3	3	0.01	100
República Checa	60	55	0.14	91.67	Líbano	3	3	0.01	100
Perú	56	51	0.13	91.07	Ucrania	3	3	0.01	100
Irlanda	54	44	0.11	81.48	Angola	2	0	0	0
Singapur	54	49	0.12	90.74	Bahamas	2	0	0	0
Corea del Sur	49	44	0.11	89.80	Estonia	2	2	0	100
Nueva Zelanda	40	34	0.08	85	Jamaica	2	2	0	100
Portugal	39	30	0.07	76.92	Letonia	2	2	0	100
Ecuador	38	32	0.08	84.21	Lituania	2	1	0	50
Israel	36	29	0.07	80.56	Nigeria	2	0	0	0
Uruguay	36	30	0.07	83.33	Santa Lucía	2	2	0	100
Honduras	32	27	0.07	84.38	Turcas y Caicos	2	0	0	0
Hong Kong	32	30	0.07	93.75	Azerbaiyán	1	1	0	100
Bolivia	30	24	0.06	80	Bangladesh	1	0	0	0
Polonia	28	20	0.05	71.43	Burundi	1	1	0	100
Venezuela	27	2	0.00	7.41	Fidji	1	0	0	0

País	LNERE*	SVR	% del total de votos emitidos	Tasa de part.**	País	LNERE*	SVR	% del total de votos emitidos	Tasa de part.**
Hungría	26	25	0.06	96.15	Gabonesa	1	1	0	100
Emiratos Árabes Unidos	25	2	0.00	8	Haití	1	0	0	0
Nicaragua	23	20	0.05	86.96	Lesoto	1	0	0	0
Grecia	18	15	0.04	83.33	Macao	1	1	0	100
India	18	15	0.04	83.33	Maldivas	1	1	0	100
Luxemburgo	18	17	0.04	94.44	Malta	1	1	0	100
República Dominicana	18	14	0.03	77.78	Namibia	1	0	0	0
Sudáfrica	18	11	0.03	61.11	Puerto Rico	1	1	0	100
Rusia	15	13	0.03	86.67	Sri Lanka	1	1	0	100
Arabia Saudita	14	4	0.01	28.57	Islas Vírgenes Británicas	1	0	0	0
Malasia	14	8	0.02	57.14	Kosovo	1	0	0	0

* Ciudadanos inscritos en la LNERE.

** Porcentaje de la votación emitida respecto a la LNERE.

Fuente: *Idem*.

En lo que respecta a la distribución del voto en el extranjero por entidad federativa de origen de los votantes, al igual que en 2006, en 2012 la votación más copiosa provino del Distrito Federal (con 19.83% de sobres-voto recibidos), seguido del Estado de México (10.78%) y Jalisco (10.3%), en segundo y tercer lugar respectivamente. Los siguientes estados en orden de importancia por el número de votos recibidos son: Nuevo León (55.99%), Guanajuato (5.23%) y Michoacán (5.22%), con un nivel de afluencia de votos bastante menor a pesar de ser estados con altos grados de intensidad migratoria.

Un análisis más detallado de la evolución del perfil del votante en el extranjero por entidad de origen revela que entre 2006 y 2012 se registró una caída en el número absoluto de votos emitidos en algunos estados con mayor tradición de organización comunitaria de migrantes. Entre los más destacables, donde cayó el flujo de votos emitidos por paisanos residentes en el extranjero, se encuentran dos de los estados con mayor grado de intensidad migratoria: Jalisco (de 4,220 a 4,194 votos) y Michoacán (de 2,672 a 2,127). Los factores que pudieron influir en ello son, por un lado, la decisión del IFE de mantener una política para no dar recursos a las organizaciones a cambio de promoción y, por el otro, los cambios en los flujos migratorios en los últimos años, cuyos lugares de origen y destino son diferentes a los tradicionales y que, por ser migraciones más recientes, tienen mayores posibilidades de contar con credencial para votar. Así, entidades como el Distrito Federal y el Estado de México registraron un aumento absoluto y relativo de votos del exterior: los votos chilangos pasaron de 6,279, en 2006, a 8,077, en 2012, en tanto los mexicanos aumentaron de 3,424 a 4,391.

Cuadro 4.1.24 Comparativo tasa de participación* en México y en el extranjero por entidad federativa 2012

	VN**	VMRE***	Diferencia % (VMRE-VN)
	Tasa de participación %	Tasa de participación %	
Nuevo León	60.54	81.58	21.04
Baja California	53.56	73.08	19.52
Quintana Roo	58.14	77.03	18.89
Chihuahua	53.31	70.65	17.34
Distrito Federal	67.07	83.73	16.66
Baja California Sur	58.93	74.26	15.33
Tamaulipas	58.52	73.19	14.67
Sonora	58.30	72.88	14.58

	VN**	VMRE***	Diferencia % (VMRE-VN)
	Tasa de participación %	Tasa de participación %	
Coahuila	62.07	76.07	14
Sinaloa	61.73	72.73	11
Aguascalientes	60.30	69.20	8.90
Colima	64.28	72.84	8.56
Michoacán	52.58	60.96	8.38
Jalisco	64.91	72.57	7.66
Nacional	63.10	68.91	5.81
Querétaro	66.85	72.19	5.34
México	65.99	70.90	4.91
Yucatán	77.39	78.93	1.54
Nayarit	62.69	63.82	1.13
San Luis Potosí	63.56	64.32	0.76
Durango	60.01	60.63	0.62
Guanajuato	59.87	60.11	0.24
Morelos	65.28	64.34	-0.94
Zacatecas	61.22	60.02	-1.20
Tabasco	71.13	66.16	-4.97
Puebla	63.35	57.79	-5.76
Veracruz	67.05	58.51	-8.54
Oaxaca	61.98	50.89	-11.09
Hidalgo	65.63	54.26	-11.37
Guerrero	60.01	48.16	-11.85
Tlaxcala	63.56	50.59	-12.97
Campeche	67.25	53.13	-14.12
Chiapas	67.23	41.26	-25.97

* Porcentaje de la votación emitida respecto a la lista nominal.

** Votación en territorio nacional.

*** Porcentaje de SVR respecto a los ciudadanos en la LNERE.

Fuente: IFE, *Informe final recepción de sobres-voto y resultados VMRE 2012*. IFE, PREP 2012.

Como puede observarse en el Cuadro 4.1.24, cuando analizamos el voto por entidad federativa comparando la tasa de participación del voto nacional y del voto en el exterior, encontramos que las diferencias son muy grandes, con la excepción de los casos de Guanajuato y Durango. Destaca también la gran varianza en la magnitud de la diferencia en la tasa de participación entre el electorado nacional y el del extranjero, así como en el signo de la misma. En promedio, el diferencial de participación es 5.81% más alto en el electorado en el extranjero que dentro del territorio nacional. En once estados, sin embargo, se registra el escenario contrario con mayor participación dentro del país que fuera. El estado de Chiapas presenta tanto la tasa de participación desde el exterior más baja, como el mayor diferencial de participación respecto a la votación emitida a nivel estatal. El Distrito Federal y Nuevo León son las entidades con la mayor tasa de participación desde el extranjero en 2012, incluso superan por 21.04% y 16.66%, respectivamente, a las emitidas en esos mismos estados a nivel nacional.

Los datos anteriores significan que no parece haber correspondencia entre los patrones de comportamiento político de los electores dentro del territorio nacional y aquellos que viven fuera del país, ni con respecto al lugar de origen con el que, en principio, mantendrían mayor cercanía y contacto directo. Lo más notable es que se rompe con la expectativa acerca de que la participación política extraterritorial de los mexicanos tendería a ser más alta y creciente en los estados con mayor grado de intensidad migratoria, como Michoacán y Zacatecas. Estos dos casos resultan aún más enigmáticos por el hecho de ser los más activos promotores de la incorporación de su electorado en el exterior y de haber adoptado adecuaciones a su normatividad para estimular la participación de sus paisanos “del otro lado” en las respectivas elecciones locales.

Gráfica 4.1.9 Comparativo de tasa de participación en el extranjero por entidad federativa



■ Tasa de participación (% sobre votos recibidos vs. inscritos en la LNERE)

Fuente: *Idem.*

Resultados de la votación emitida desde el extranjero

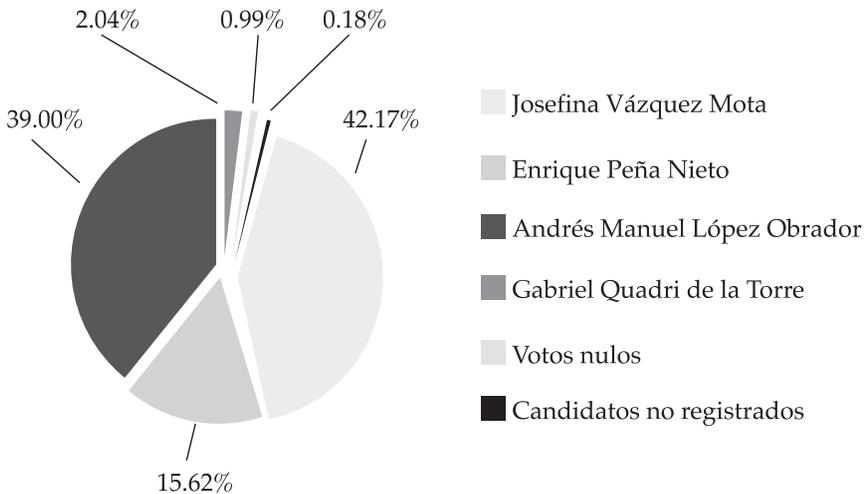
¿Cómo votan los mexicanos en el exterior y hasta qué punto votan de la misma manera que sus connacionales en México? El análisis comparado de los resultados de la votación emitida desde el extranjero en los procesos electorales presidenciales de 2006 y 2012, indica dos fenómenos importantes: el primero, es que existen grandes diferencias entre los votantes que residen fuera del país y aquéllos que viven en México, en lo que respecta a sus preferencias partidistas y el sentido de su voto. El segundo fenómeno es, que los patrones de comportamiento electoral y preferencias electorales de los electores en el extranjero difieren y no están en correspondencia con los cambios en el contexto de la contienda electoral a nivel nacional. Aunque ambos procesos electorales se caracterizaron por ser contiendas particularmente cerradas y competidas, la elección de 2012 transcurrió en un entorno de menor polarización política que la de 2006, y culminó con un resultado electoral en el que la diferencia entre el primer y el segundo lugar fue menos estrecha que en la elección anterior.

En la elección presidencial de 2012, la distribución de preferencias partidistas y el sentido del VMRE fue muy similar a lo ocurrido seis años antes en la elección presidencial de 2006. El VMRE volvió a ser mayoritariamente a favor del PAN, aunque con menor contundencia: en 2006 el entonces candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, obtuvo 57.40% del voto en el exterior, mientras su correligionaria, Josefina Vázquez Mota, ganó con 42.17%, en 2012. Al igual que en 2006, el segundo lugar lo obtuvo el candidato de la coalición de partidos de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, quien obtuvo un porcentaje muy similar de los votos del exterior, 39%, en 2012, frente a 33.47%, en la elección anterior. Por último, en 2012 se revela nuevamente una baja participación por el candidato de la coalición del PRI, Enrique Peña Nieto, quien ganó la elección a nivel nacional con 38.21% de los votos y, sólo obtuvo 15.62% de la votación del exterior. Cabe señalar, sin embargo, que el PAN disminuye en comparación con 2006, la coalición PRD-PT-Convergencia incrementa considera-

blemente, al igual que el PRI, que mejoró notablemente su competitividad electoral frente a los mexicanos en el extranjero al subir su participación en poco más de diez puntos porcentuales con respecto a 2006.

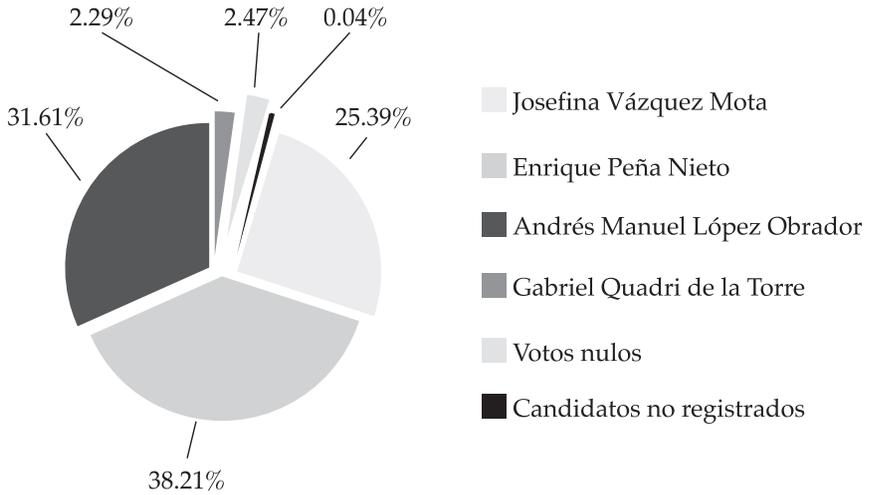
La principal diferencia con respecto de la elección presidencial de 2006, es que en 2012 el sentido mayoritario del voto en el exterior no coincidió con el sentido mayoritario del voto dentro del país. En aquella ocasión, el candidato del PAN ganó dentro y fuera de México, en tanto que en 2012 el candidato del PRI ganó a nivel nacional pero perdió en la votación de los mexicanos en el extranjero. En ninguno de los casos se observa una correspondencia entre las preferencias partidistas de los votantes en el extranjero y los votantes dentro del país.

Gráfica 4.1.10 Distribución del voto en el extranjero por candidato, 2012



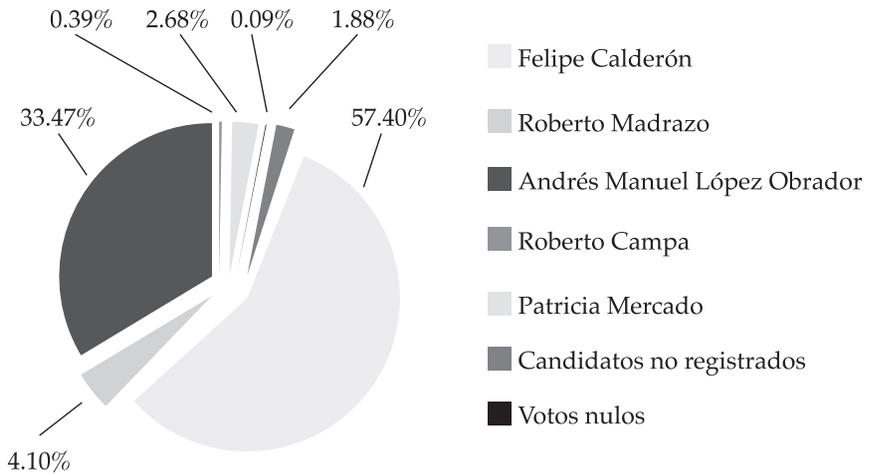
Fuente: *Idem.*

Gráfica 4.1.11 Distribución del voto en territorio nacional por candidato, 2012



Fuente: *Idem.*

Gráfica 4.1.12 Distribución del voto en el extranjero por candidato, 2006



Fuente: *Idem.*

Cuando se compara cómo votaron los electores de las distintas entidades federativas y sus ciudadanos en el exterior, de nuevo observamos diferencias muy marcadas. En general, el votante mexicano en el exterior, sin importar su estado de origen ni el grado de intensidad migratoria del lugar de procedencia, se inclinó mayoritariamente en contra del candidato del PRI y a favor de la candidata del PAN, como primera preferencia, y del candidato de izquierda, como segunda preferencia. La inclinación panista del electorado en el extranjero se dio tanto en estados con alta y baja tasa de participación. En el Distrito Federal, sin embargo, se observa un alto nivel de correspondencia entre las preferencias electorales de los votantes dentro y fuera del país, pues ambos se inclinaron a favor del candidato de izquierda. En cambio, el votante mexiquense que reside en el exterior mostró un alto nivel de diferenciación con respecto a sus coterráneos en México, pues votó mayoritariamente por la coalición de izquierda en forma inversa al sentido de la votación mexiquense a favor del PRI.

II. ENCUESTA A LA POBLACIÓN USUARIA DE SERVICIOS CONSULARES EN ESTADOS UNIDOS

Información sociodemográfica y socioeconómica

Hallazgos principales:

- La mayoría de los hombres tiene entre 30 y 34 años de edad (19.4%) y la mayoría de las mujeres entre 40 y 44 años (21.5%);
- Los estados de mayor procedencia son Jalisco (12.7%), Michoacán (11.7%) y el Distrito Federal (11.0%);
- La escolaridad media es de 9.8 años;
- La mayoría tiene estado civil de casado (57.5%);
- La mayoría trabaja (69.1%) y sólo una minoría está desempleada (2.2%);

- La mayoría reporta que con su ingreso le alcanza bien a ellos o a sus familias para cubrir sus gastos (48.7%);
- La población entrevistada está mejor educada que la media que se registra en otras fuentes y también tiene mejor situación económica (48.7%).

La muestra fue diseñada previamente para reflejar la composición por género típica de la población mexicana radicada en Estados Unidos. Por esta razón, se estableció una cuota de género de 55% hombres y 45% mujeres, distribución que se puede apreciar en el resultado final de la muestra (ver Cuadro 4.2.1).

Cuadro 4.2.1 Sexo de los encuestados

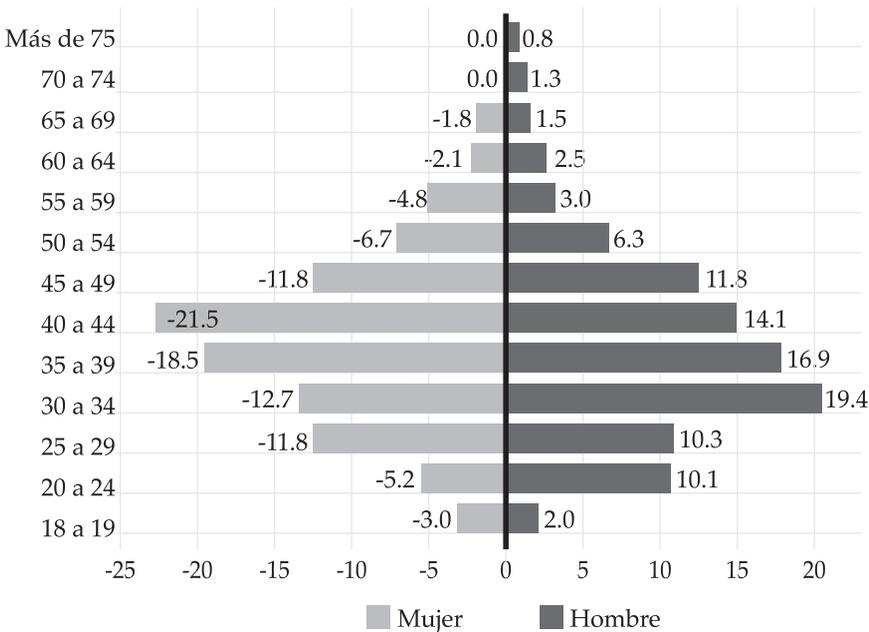
	Frecuencia	Porcentaje del total
Hombre	397	54.6
Mujer	330	45.4
Total	727	100.0

En cuanto a la edad de los entrevistados, también hubo un filtro para entrevistar únicamente a usuarios de consulados mayores de 18 años, ya que el cuestionario tiene como objetivo conseguir información de personas en edad de votar.

La mayoría de los hombres tiene entre 30 y 34 años de edad (19.4%) y la mayoría de las mujeres entre 40 y 44 años (21.5%). Tres cuartas partes de la población entrevistada (74.3%) se ubica en un rango de edades que va de 25 a 50 años, lo que corresponde a la población que supuestamente puede manifestar mayor interés en asuntos políticos y, además, es el rango que tiene mayor nivel de credencialización. La distribución es semejante en el caso de los hombres y las mujeres. La media de edad de los encuestados es muy similar para el caso de hombres (38.3) y de mujeres (39.2).

En la pirámide de edades pueden apreciarse gráficamente la estructura de edad y sexo de la población entrevistada y su característica principal: una amplia mayoría, tanto de hombres como mujeres, se concentra en la edad activa.

Gráfica 4.2.1 Pirámide de edades por sexo

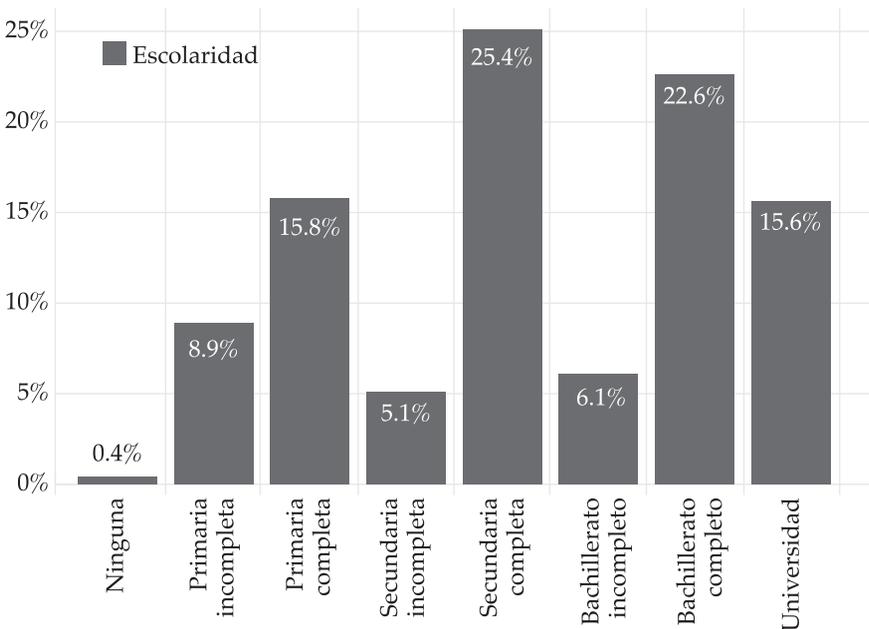


En cuanto a la distribución por lugar de origen de los entrevistados se constata la preeminencia de estados considerados como de la Región Histórica o tradicional de la migración: Jalisco, Michoacán y Guanajuato en los primeros lugares; seguidos por San Luis Potosí, Zacatecas y Durango (en total 40.9%); pero también hay presencia significativa de la Región Centro, en especial del Distrito Federal (11.0%) y los estados de Puebla, Guerrero y Oaxaca. De la Región Emergente del Sur-Este, destaca el estado de Veracruz, que representa 4.7%. (Ver regionalización en Durand y Massey, 2003).

En cuanto al nivel educativo, llama la atención la media de 9.8 años, que es superior a la que normalmente se considera para la población migrante que, en general, es de 7 años. En la encuesta realizada en 2010, la escolaridad media de la población entrevistada en hogares de las 5 zonas metropolitanas con mayor índice de población mexicana fue de 8.8 años (CIDE-MIG-IFE, 2010). En este caso, se constata un nivel muy bajo de población sin instrucción escolar (3 casos, 0.04%) mientras que en la encuesta de 2012 fue cuatro veces mayor (4.4%). Al mismo tiempo, se confirma un alto porcentaje de entrevistados con estudios universitarios (15.6%), el doble de lo que se pudo captar en la encuesta de 2010 (7.3%). Sin embargo, es muy posible que entre los usuarios de consulados se encuentre una mayor proporción de estudiantes que requieren de algún trámite y de ahí su sobrerepresentación.

La Gráfica 4.2.2 muestra, de manera muy clara, que la población entrevistada con niveles de estudios superiores a la primaria completa es muy relevante, especialmente los de secundaria y bachillerato completo.

Gráfica 4.2.2 Nivel de escolaridad



En cuanto al estado civil de los entrevistados, la inmensa mayoría son personas casadas (57.5%) o que tuvieron algún tipo de relación. 72.6% de la muestra son personas con algún tipo de relación de pareja, presente o pasada.

Con respecto a la actividad que desempeñan, más de dos terceras partes, trabajó la semana anterior a la entrevista y sólo una minoría (2.2%) informó estar desempleado; lo que contrasta con los índices generales de desempleo en 2012 en Estados Unidos, que alcanzaron 8.3% para la población en general y 10.3% para los hispano-latinos.

No hay una pregunta directa sobre nivel de ingresos, pero cerca de la mitad manifestó que sus ingresos le permiten vivir de manera más o menos holgada y más de una tercera parte considera sus ingresos suficientes. Una proporción muy baja (12%), afirma que sus ingresos no le alcanzan (ver Cuadro 4.2.2). La mayoría de la población entrevistada (87.9%) cuenta con recursos. Los que podrían considerarse en nivel de pobreza son los trabajadores domésticos (4.6%), los trabajadores agrícolas (1.5%) y otros trabajadores manuales.

Cuadro 4.2.2 Con el ingreso total de su familia, usted diría que...

	Frecuencia	Porcentaje del total
Les alcanza bien	354	48.7
Les alcanza justo	285	39.2
No les alcanza	87	12.0
No sabe	1	0.1
Total	727	100.0

Información sobre credencialización IFE

Hallazgos principales:

- La mayoría de los usuarios de servicios consulares en la muestra han tramitado alguna vez la CPVF (61.5%);
- La mayoría de aquellos que la han tramitado también la conserva (62.0%);
- La mayoría reporta que en caso de visitar México estaría dispuesto a tramitarla o renovarla (71.1%);
- Similarmente, a la mayoría le interesaría poder tramitar o renovar su CPVF en Estados Unidos (85.7%).

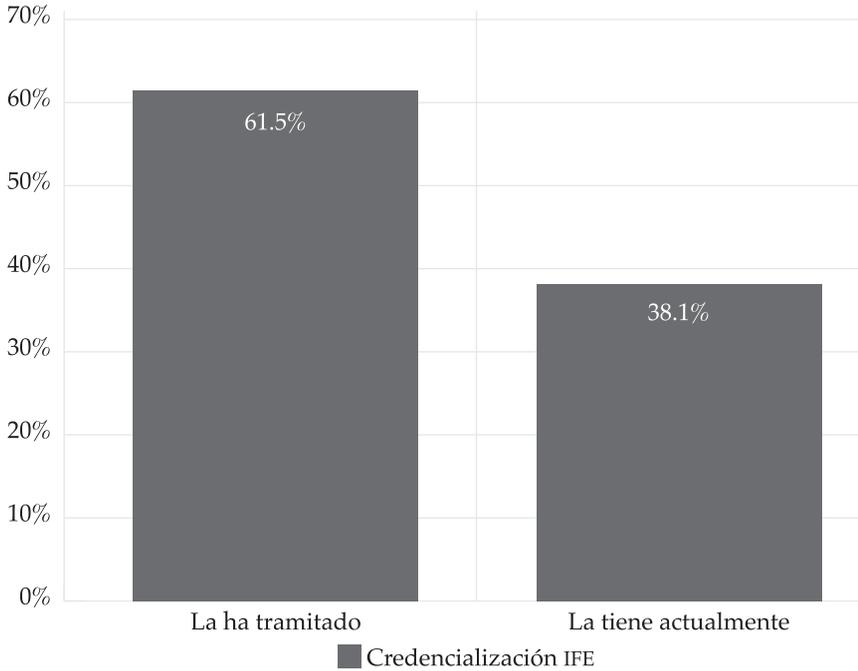
Una proporción muy importante de entrevistados (más de un tercio) informa que nunca ha tramitado su CPVF. Sin embargo, tienen los documentos necesarios para asistir al consulado y realizar trámites como ciudadanos mexicanos.

Cuadro 4.2.3 ¿Ha tramitado alguna vez la credencial para votar IFE?

	Frecuencia	Porcentaje del total
Sí	447	61.5
No	279	38.4
No sabe	1	0.1
Total	727	100.0

La proporción de entrevistados que no tiene información sobre la credencial es mínima, sólo un caso, lo cual evidencia que entre la población en general hay un conocimiento amplio de su existencia. Por otra parte, sólo 38% de los entrevistados afirma tener CPVF, lo que indica que la mayoría de la población residente en Estados Unidos no está credencializada, por distintas razones (ver Gráfica 4.2.3).

Gráfica 4.2.3. Nivel de credencialización IFE



El problema es aún mayor si se toma en cuenta que 37.5% afirmó que su CPVF estaba vencida (terminación 03), y 18.1% no tenía una idea clara al respecto (ver Cuadro 4.2.4). Esto resulta explicable porque durante 9 años se hizo caso omiso de la caducidad. El problema de fondo es si la CPVF evolucionará hacia un documento nacional de identidad. Esta discusión está pendiente y se relaciona con otros documentos de identificación como la CURP y la Cédula de identificación ciudadana.

Cuadro 4.2.4 ¿Su credencial tiene vigencia 03?

	Frecuencia	Porcentaje del total	Porcentaje del subtotal
Sí	104	14.3	37.5
No	122	16.8	44.0
No sabe	50	6.9	18.1
No contestó	1	0.1	0.4
Subtotal	277	38.1	100.0
No aplica	450	61.9	–
Total	727	100.0	–

Un altísimo porcentaje, 85.6%, mostró disposición para renovar su credencial en caso de visitar México; pero llama la atención que cerca de una décima parte haya dicho claramente que no está dispuesta a tramitar su CPVF, por lo tanto no está interesada en votar. En efecto, para la mayoría de los entrevistados la CPVF sirve para identificarse (52.3%), ya que no hay otra opción en México para la identificación oficial. Sin embargo, 26.4% consideró que también sirve para votar y 15.3% que para las dos cosas.

De los encuestados que no estarían dispuestos a renovar o tramitar su credencial, la mitad expresa que no le interesa hacerlo; 19.3%, probablemente los mexicanos que se han integrado de mayor manera a la vida en Estados Unidos, considera que no la necesita. Sin embargo, 14% señaló que no tiene confianza en el sistema.

Por el contrario, la mayoría (85.7%) señala el interés por renovar o tramitar su credencial en Estados Unidos. En efecto, éste es un tema sobre el cual se requiere con urgencia una definición por parte del IFE y los legisladores. Ya no es posible renovar nuevamente la CPVF con terminación 03 vencida y, a medida que pasa el tiempo, más mexicanos en el exterior serán excluidos de su derecho al sufragio, por no tener un sistema de credencialización o solución a la problemática. En la práctica, cerca de 6

millones de mexicanos residen en situación irregular en Estados Unidos, por lo tanto prefieren no regresar a México.

Información sobre el conocimiento del derecho al voto desde el extranjero y el procedimiento para ejercerlo

Hallazgos principales:

- La mayoría de los usuarios de consulados en Estados Unidos sabe que puede votar en las elecciones presidenciales mexicanas desde el extranjero (79.1%);
- Entre los que conocen este derecho, el medio de comunicación principal para haberlo conocido fue la televisión (77.7%);
- Alrededor de la mitad ha votado anteriormente en alguna elección en México (46.1%);
- Una minoría conoce los pasos/procedimiento para votar en las elecciones presidenciales (10.6%).

Cuatro quintas partes de la población entrevistada conoce su derecho a votar desde el extranjero, pero una quinta parte lo desconoce. Se confirma que la televisión, en primer lugar, y después la radio, son las fuentes de información más relevantes para los mexicanos residentes en el exterior. También es significativo Internet (3.7%), pero no se puede sobredimensionar este medio por el nivel educativo de los mexicanos en Estados Unidos y su limitado acceso. Los consulados, que por segunda vez se involucraron, también son relevantes en la difusión (4.5%).

Se supone que la experiencia previa en el ejercicio del voto es un factor clave de formación y conciencia política que redundará en el cumplimiento del deber cívico de votar (véanse inclusive los resultados de los modelos en la parte final de este estudio); sin embargo, 46% señala haber votado con anterioridad y menos de 1% lo hizo en 2012. Esto puede deberse a los problemas de credencialización.

Cuadro 4.2.5 ¿Ha votado anteriormente en alguna elección en México?

	Frecuencia	Porcentaje del total
Sí	335	46.1
No	384	52.8
No sabe	6	0.8
No contestó	2	0.3
Total	727	100.0

Información sobre votantes, grado de conocimiento de las elecciones presidenciales de 2012 y preferencias para ejercitar el derecho al voto

Hallazgos principales:⁴⁰

- Una minoría conoce los pasos/procedimiento para votar en las elecciones presidenciales (10.6%);
- El medio principal para difundir el procedimiento es la televisión (41.6%);
- Entre los que conocen el procedimiento, la mayoría (70.1%) opina que es un trámite adecuado y una minoría (23.4%) opina que es un trámite muy complicado;
- Entre los que se inscribieron para votar en las elecciones presidenciales de 2012, el medio principal para conseguir la SILNERE fue bajarla de la página web (38.9%);
- Entre los que se inscribieron para votar en las elecciones presidenciales de 2012, uno de cada tres (33.3%) contó con la ayuda de un consultor del IFE y sólo uno de cada diez tuvo problemas para inscribirse (11.1%);

⁴⁰ Parte de la información de esta sección se fundamenta en una cuota de votantes (n = 36) dentro de la muestra de usuarios de servicios consulares (n = 727).

- En general, los usuarios preferirían votar en el extranjero (73.9%), o no votar (12.9%), que trasladarse a México para hacerlo (10.0%);
- Entre la tenencia de documentos oficiales diferentes a la CPVF con los que se podría votar desde el extranjero destacan la matrícula consular (40.7%) y el pasaporte (27.6%).
- Entre las formas preferidas para votar desde el exterior, destacan la casilla de votación en el extranjero (promedio de 8.4 en una escala de 0 a 10) y el voto por Internet (promedio de 7.2 en una escala de 0 a 10). Los demás medios tienen una calificación reprobatoria como medio de voto (por ejemplo, correo postal, teléfono y carta poder).

79% de los votantes en el extranjero tiene información sobre la posibilidad de votar desde el exterior, pero sólo 10.6% conoce los procedimientos. Esto refleja un problema de falta de interés para informarse por su cuenta y de falta de difusión adecuada sobre el tema específico de los procedimientos. La mayoría de los que conocían los procedimientos los consideraron adecuados, lo que evidencia el esfuerzo del IFE por hacerlos más claros.

Cuadro 4.2.6 ¿Cuál es su opinión de estos pasos?

	Frecuencia	Porcentaje del total	Porcentaje del subtotal
Es un trámite adecuado	54	7.4	70.1
Es un trámite muy complicado	18	2.5	23.4
Es seguro	2	0.3	2.6
No sabe	2	0.3	2.6
No contestó	1	0.1	1.3
Subtotal	77	10.6	100.0
No aplica	650	89.4	
Total	727	100.0	

La experiencia previa del voto en el exterior, PEF 2006, no parece ser un factor fundamental en este caso, dado que 2.1% dijo haber votado

en el exterior en ese año, y sólo representa una quinta parte de los que votaron en 2012, mientras tres cuartas partes de la muestra son nuevos votantes. La disposición vigente del COFIPE obligó a destruir la LNERE por criterios de confidencialidad y, con esto, se pierde contacto con electores que podrían haberse invitado a votar en 2012.

**Cuadro 4.2.7 ¿Votó desde el extranjero en 2006
en las elecciones para Presidente de México?**

	Frecuencia	Porcentaje del total	Porcentaje del subtotal
Sí	15	2.1	19.5
No	62	8.5	80.5
Subtotal	77	10.6	100.0
No aplica	650	89.4	
Total	727	100.0	

72.2% de los entrevistados consiguió la solicitud en el consulado. La difusión en aeropuertos y aduanas y la que se hizo en México entre los familiares y el reparto de folletería en escuelas y tiendas de Estados Unidos también fue relevante —28% no se enteraron en el consulado ni bajaron la información de la página web—. Dos terceras partes llenaron la solicitud a mano y una tercera parte en Internet. En esta ocasión, el IFE apoyó a los ciudadanos en Estados Unidos con consultores en los consulados; sólo 1.7% accedió al servicio, una tercera parte de los inscritos. A diferencia de los formatos de la elección de 2006, en 2012 hubo menos problemas para inscribirse y sólo 11.1% los menciona. Sin embargo, los problemas fueron catalogados como técnicos y no de formato. En la encuesta web a nivel mundial, que se analiza en el siguiente apartado, se podrá observar con detalle esta situación, al contar con mayor número de inscritos y votantes.

Cuadro 4.2.8 Si se inscribió, ¿recibió su PEP?

	Frecuencia	Porcentaje del total	Porcentaje del subtotal
Sí	17	2.3	47.2
No	7	1.0	19.4
No contestó	12	1.7	33.3
Subtotal	36	5.0	100.0
No aplica	691	95.0	
Total	727	100.0	

La razón principal de por que la votación se complicó parece ser el servicio postal y la modalidad de registro. La ley señala que el voto postal debe ser certificado, esto ha llevado a una serie de problemas diversos y complejos en la organización del voto, aspecto que se analizará en los siguientes apartados.

Cuadro 4.2.9 ¿Por qué no votó?

	Frecuencia	Porcentaje del total	Porcentaje del subtotal
No llegó su paquete	7	1.0	77.8
No le interesa	1	0.1	11.1
No se informó	1	0.1	11.1
Subtotal	9	1.2	100.0
No aplica	718	98.8	
Total	727	100.0	

La mayoría de los entrevistados no se enteró de los consultores en consulados (70.8%). Tampoco hubo mayor difusión sobre este servicio, pero en muchos casos la presencia de un consultor redundó en la efectividad del voto por el nivel educativo de la gente. Por otra parte, se

trató de medir el grado de información que tenían el total de entrevistados sobre los candidatos a la Presidencia registrando los nombres que el entrevistado recordaba. Enrique Peña Nieto fue el más recordado con 65.3%, seguido de Andrés Manuel López Obrador con 60%, en tercer lugar Josefina Vázquez Mota con 32.7% y finalmente Gabriel Quadri con 10.5%. No obstante, 40% de la población mexicana residente en Estados Unidos olvidó el nombre de alguno de los candidatos. Si más de una tercera parte no conoce a los candidatos, difícilmente puede emitir un voto informado. Por otro lado, una quinta parte de los encuestados confundió a alguno de los candidatos, cambió el apellido, sólo dijo uno de ellos o señaló un apodo, como “el viejito”, o dio alguna referencia como “el de la Gaviota”; otros lo tomaron a broma, inventaron nombres o sugirieron algo, como “el ladrón”, “el galán”, entre otros.

Por la idiosincrasia mexicana y una tendencia a calificar muy alto, la mayoría considera “muy importante” votar en el extranjero, lo que contrasta con los resultados del voto en el exterior. Cerca de la mitad le otorga una calificación máxima de 10. Sin embargo, 5% se manifiesta de manera contraria y otorga una calificación de 0. Tres cuartas partes de los entrevistados consideran preferible que se pueda ejercer el voto en el extranjero, en el caso de contar con la CPVF. Ellos consideran ésta la causa principal de una reducida participación electoral.

De aquellos que opinan que no quieren votar, más de la mitad dice que desconfía de las instituciones y sólo a una quinta parte no le interesa. No obstante, sólo 7.4% del total opina que no tiene confianza en el sistema electoral.

Cuadro 4.2.10 Si tuviera la credencial para votar IFE, ¿usted preferiría votar desde el extranjero, votar en México o no votaría?

	Frecuencia	Porcentaje del total
Votaría desde el extranjero	537	73.9
Iría a México a votar	73	10.0
No votaría	94	12.9
Depende de dónde se encuentre en ese momento	12	1.7
Le da igual	1	0.1
Depende de las propuestas de los candidatos	1	0.1
No sabe	4	0.6
No contestó	5	0.7
Total	727	100.0

Aunque la ley sólo permite el voto con la CPVF, los mexicanos residentes en el extranjero opinan que se podría también votar con el pasaporte (27.6 %) y una proporción mayor opina que se podría hacer con la matrícula consular, 40.7% (ver Cuadro 4.2.11). Sin embargo, como se analizará en la sección V, la ley sólo hace referencia a que se requiere un documento emitido por una autoridad para obtener la CPVF, pero no se especifica cuáles de manera explícita.

Cuadro 4.2.11 En su opinión, ¿con cuál otro documento oficial diferente a la credencial del IFE cree usted que se podría votar desde el extranjero?

	Frecuencia	Porcentaje del total
Pasaporte	201	27.6
Matrícula consular	296	40.7
Acta de nacimiento	42	5.8

	Frecuencia	Porcentaje del total
Certificado del estado	3	0.4
Ninguno, sólo IFE	24	3.3
ID del Estado/Escuela	10	1.4
Licencia	17	2.3
Que aquí tramiten el IFE	1	0.1
Cartilla militar	13	1.8
El único	2	0.3
Tarjeta residencial	1	0.1
Identificación con foto	2	0.3
CURP	4	0.6
Visa	1	0.1
No sabe	110	15.1
Total	727	100.0

De los encuestados, 59% tiene matrícula consular y otra proporción importante afirma que está en trámite (18.6%). Este documento es una identificación que tramitan únicamente aquellos mexicanos que se encuentran en Estados Unidos de forma irregular y no tienen otro modo de identificarse. Esto sugiere que más de la mitad de los encuestados podrían encontrarse en situación irregular. Esta condición migratoria les impide viajar a México y sacar o renovar su CPVF. Por lo tanto, sólo 44.8% afirma que tiene pasaporte y 18.6% que está en trámite. Es significativo que una tercera parte informe que no tiene pasaporte; si no lo requiere o no le interesa sacar el pasaporte, es posible que tampoco quiera sacar la credencial del IFE, que sólo le serviría para votar.

En cuanto a la modalidad del voto postal, sólo una tercera parte lo califica de manera positiva (mayor de 8) y la proporción más alta de todas (20%), le da la calificación más baja de cero y cerca de la mitad le otorga una calificación reprobatoria de menos cinco puntos o menos (45.8%). Por el contrario, la opción de votación en casillas, como se hace en México, tiene amplia aceptación, pues tres cuartas partes de los entrevistados ca-

lifican esta opción de manera muy positiva, superior a 8 y casi la mitad le da una calificación máxima. La opción de Internet también obtiene calificaciones altas, 60% le da puntuación mayor de ocho y para 37.6% sería la mejor opción, lo que corresponde con una alta proporción de entrevistados con acceso fácil a Internet (68%) y muchos de ellos tienen acceso diario (61.5%).

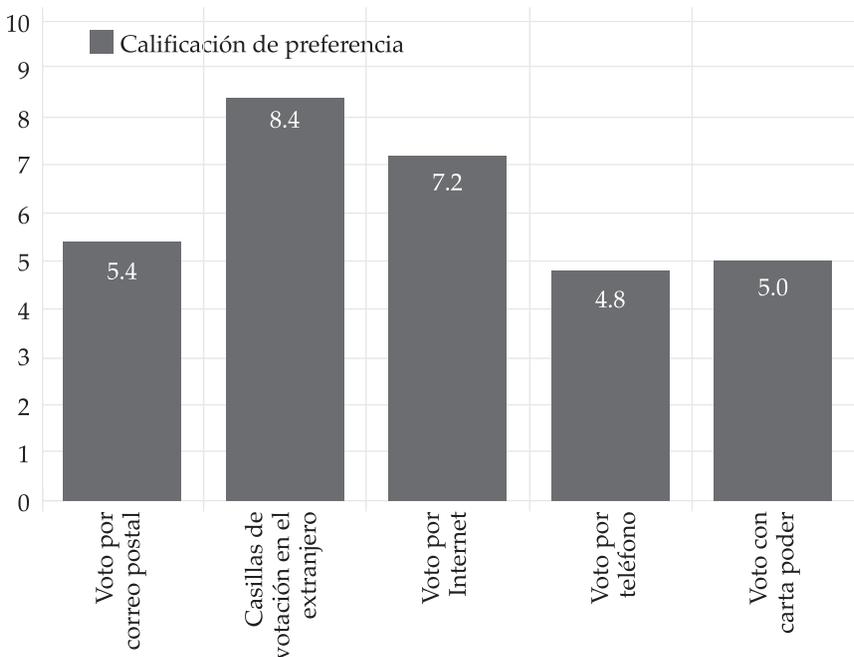
Cuadro 4.2.12 En una escala de cero a diez, donde cero es que le disgusta mucho y diez que le gusta mucho, dígame por favor, ¿qué tanto le gustaría que hubiera?: Voto por Internet

	Frecuencia	Porcentaje del total
0	84	11.6
1	8	1.1
2	10	1.4
3	14	1.9
4	11	1.5
5	63	8.7
6	29	4.0
7	27	3.7
8	93	12.8
9	67	9.2
10	273	37.6
No sabe	45	6.2
No contestó	3	0.4
Total	727	100.0
Media	7.2	
Desviación estándar	3.4	

Una amplísima mayoría tiene acceso al teléfono, ya sea fijo o celular, y por ese medio se hacen transacciones y operaciones. Sin embargo, el telé-

fono sólo recibió 37% de aprobación con una calificación de seis o mayor. Incluso una quinta parte le dio una calificación de cero, lo que sugiere que no les da certeza para votar. El voto por carta poder tiene detractores (23.8%) que se oponen radicalmente con cero de calificación y un grupo menor de 13% que le da la más alta calificación.

**Gráfica 4.2.4 Forma preferida de voto desde el extranjero:
calificación media***



*Hay una diferencia estadísticamente significativa a favor del voto por medio de una casilla de votación en el extranjero.

Información sobre el contacto con México, uso de medios de comunicación y tecnologías de información

Hallazgos principales:

- La mayoría de los usuarios de servicios consulares manda dinero a familiares en México (68.6%);
- El 95% sigue las noticias de México y lo hace principalmente por medio de la televisión (80.9%);
- Alrededor de 68% utiliza Internet y de este porcentaje la mayoría lo hace diariamente (61.5%);
- El 94.5% de los usuarios mantiene contacto con su familia o amigos en México y se comunica, por lo general, una vez por semana (32.2%);
- Sólo un tercio viaja a México (30.5%) y de este porcentaje la mayoría lo hace regularmente una vez al año (35.6%).

El envío de remesas es un criterio importante para evaluar el involucramiento de los migrantes con sus familiares cercanos. El que no manda remesas no tiene compromisos mayores con su lugar de origen. Por tanto, es relevante que dos terceras partes de los entrevistados envían remesas, lo que implica que tienen contacto estrecho con sus familias en México. Otra forma de estar en contacto con sus familiares es la utilización del teléfono celular y una amplia mayoría confirma que lo tiene (88.2%), por lo que podría evaluarse su pertinencia para la difusión del voto. La mayoría de los mexicanos entrevistados están informados de manera cotidiana sobre las noticias del país; por el contrario, una tercera parte manifiesta que recibe noticias muy eventualmente o no las recibe.

En cuanto a los medios de información, la televisión tiene una preponderancia absoluta, le sigue muy por atrás Internet, aunque se ha dado a conocer que dos terceras partes de los usuarios lo usan habitualmente. La radio tiene poca relevancia para los encuestados, a pesar de que en otras situaciones ha comprobado ser un instrumento fundamental en la

difusión de propuestas y eventos. Durante las marchas multitudinarias de migrantes de 2006 la radio jugó un papel fundamental. Desde nuestro punto de vista, la radio es un factor importante de difusión e información entre la comunidad mexicana radicada en Estados Unidos. Las cadenas de televisión estadounidenses en español, en especial Univisión, acaparan la audiencia; sin embargo, un buen número de entrevistados señalan emisoras de radio por su nombre. La prensa escrita al parecer tiene muy poca relevancia.

Como se comentó anteriormente, el uso de Internet es cada vez más utilizado por los migrantes y sus familias y más de la mitad ingresa diariamente. Sin embargo, las cifras de los votantes que llenaron el cuestionario por Internet son mucho menores, sólo 36% lo hizo en línea. En muchos casos, son los hijos de los migrantes los que tienen acceso y conocimientos amplios sobre el uso de Internet y ayudan a sus padres cuando es necesario. La mitad de los entrevistados declararon tener Internet en su casa, lo que también concuerda con el nivel socioeconómico holgado de cerca de la mitad de los encuestados. Las otras opciones de acceso como en la oficina, en casa de amigos, en la universidad, en la biblioteca, o en un café Internet son muy poco utilizadas. Después de la casa, como lugar preferido para acceder al Internet, está el celular, lo que pone en evidencia un alto nivel de equipo tecnológico por parte de los migrantes entrevistados que utilizan Internet. La fase de los cafés Internet es un asunto del pasado.

Los vínculos entre los migrantes y sus familias persisten, a pesar de la distancia y de que muchos no han podido regresar en años a sus lugares de origen. En efecto, por las políticas migratorias de Estados Unidos es cada vez más difícil, oneroso, riesgoso y complicado cruzar la frontera, de manera que los migrantes irregulares que están en Estados Unidos prefieren quedarse en el extranjero lo más posible. Dos terceras partes de los entrevistados informan que mantienen contacto con su familia de manera diaria o semanal, son minoría los que sólo se comunican una o varias veces al mes. Sólo 4.1% parece estar prácticamente desvinculado.

En efecto hay un sector que está completamente integrado, debido a que sus familias se encuentran en Estados Unidos o que, por razones varias, rompió lazos con el lugar de origen. Se mantiene contacto con México vía telefónica o por Internet, pero sólo una tercera parte regresa al país. Por lo general lo hace por periodos cortos, de vacaciones, y la mayoría son migrantes legales que no tienen problema para regresar.

Sólo una tercera parte de los migrantes podrían eventualmente hacer los trámites para renovar o sacar su credencial. Si se quiere aprovechar la oportunidad para promover el trámite o renovación de la CPVF, las épocas navideñas y de vacaciones escolares parecen ser las mejores fechas. La mayoría migrantes llegó en las últimas tres décadas, muchos llevan más de diez años en Estados Unidos, lo cual significa que han pasado fuera del país dos o más periodos electorales.

Información sobre confianza institucional, medios preferidos para realizar transacciones y exposición del IFE entre la población usuaria de servicios consulares

Hallazgos principales:

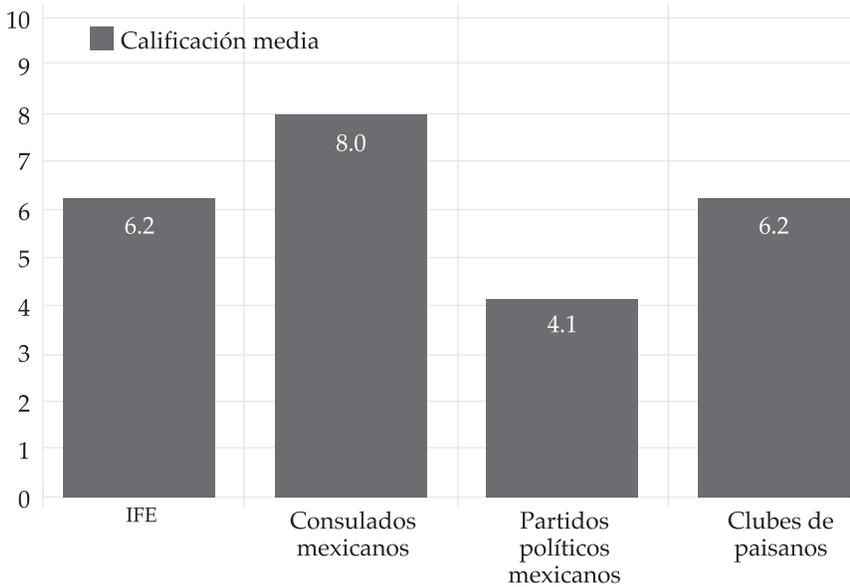
- La institución mexicana con mayores niveles de confianza entre los usuarios de servicios consulares en Estados Unidos son los consulados, seguida por el IFE y los clubes de paisanos. Los partidos políticos mexicanos tienen una calificación reprobatoria en los niveles de confianza;
- En cuanto a la confianza de los diferentes medios de comunicación para realizar transacciones, ningún medio actualmente disponible tiene un nivel de aceptación aprobatorio. Tanto el teléfono fijo, como el teléfono celular y el correo postal no son confiables en la opinión de los usuarios de servicios consulares. Internet está en la frontera de la aprobación con un 5.9 de calificación en una escala de 0 a 10;

- En cuanto a la penetración del IFE, 15% ha recibido algún material, ha visto o escuchando alguna información al respecto de la institución, siendo la información de la televisión el material principal (60.6%);
- La mayoría sólo visita el consulado una vez cada cinco años (45.7%).

En lo que respecta al nivel de confianza que tienen los mexicanos entrevistados, una tercera parte califica de manera muy positiva al IFE con una puntuación de ocho o superior; sin embargo, al mismo tiempo, cerca de otra tercera parte (31%) califica a la institución con una puntuación de cinco o menos. Sobre el nivel de confianza de los entrevistados en los consulados, 71% califica con una puntuación de ocho o superior a esta institución y 13% da una calificación reprobatoria. Dado que las encuestas se realizaron en las instalaciones del consulado, se podría pensar que pudo haber algún tipo de sesgo, pero 97 personas expresaron su opinión negativa con libertad, lo que indica que la información tiene un alto grado de confiabilidad. La alta confiabilidad en los consulados debe ser tomada en cuenta en el caso de que se hagan elecciones en casillas y se utilicen sus instalaciones.

En cambio, los partidos políticos reciben una calificación reprobatoria. Más de la mitad de los entrevistados (61%) otorga una calificación reprobatoria, de cinco o menos, a los partidos y sólo 3.2% le da la calificación más alta de diez. Esta desconfianza en los partidos, eventualmente podría explicar por qué un porcentaje importante de mexicanos residentes en el exterior (entre 30 y 35%) no podía recordar los nombres de los candidatos a la Presidencia, en unas elecciones celebradas un par de semanas antes.

Por su parte, 35% de los entrevistados otorga una calificación aprobatoria a los clubes de paisanos u oriundos. Sin embargo, llama la atención que 42.2% responde que no sabe. Es posible que la pregunta haya desconcertado a los entrevistados, dado que los dirigentes muchas veces son voluntarios y no son funcionarios, no se hacen trámites en los clubes ni se otorgan propiamente servicios. La Gráfica 4.2.5 muestra las opiniones de los entrevistados con respecto al nivel de confianza que tienen en el IFE, los consulados, los partidos políticos y los clubes de paisanos.

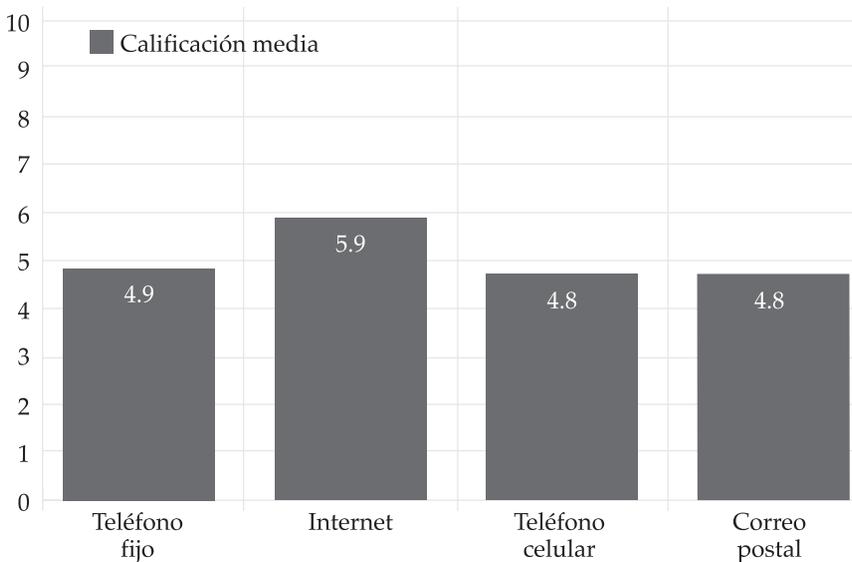
Gráfica 4.2.5 Nivel de confianza institucional: calificación media

*Hay una diferencia estadísticamente significativa a favor de los consulados mexicanos y en contra de los partidos políticos mexicanos (NC = 95%)

En cuanto a los niveles de confianza acerca de los medios de comunicación para hacer transacciones por teléfono fijo, se nota una gran dispersión de opiniones: 19.8% califica con cero de confianza al teléfono fijo y 7.3% le da la máxima calificación. Por otra parte, 16.9% no supo qué responder. En relación con el grado de confianza para hacer transacciones por Internet, hay opiniones divididas: casi la mitad otorga un calificación aprobatoria (48.6%) y la otra mitad lo califica en sentido negativo. Llama la atención que 14.6% le da calificación de cero. De igual modo, el teléfono celular no pasa la prueba en cuanto a confianza y sólo 36% lo califica con una puntuación de seis o más. Sin embargo, el sistema de comunicación peor calificado en cuanto a confiabilidad es el correo postal mexicano: 46% califica a la institución con 5 o menos, de este porcentaje 164 personas le dan la calificación de cero. 37% califica positivamente al servicio postal y 15% no sabe.

Finalmente, a modo de síntesis, se presenta la Gráfica 4.2.6 que resume la información anterior sobre el nivel de confianza que se le atribuye a distintos medios de comunicación para realizar transacciones, siendo Internet el único que aprueba en la opinión de los entrevistados, pero con una calificación apenas superior a cinco.

Gráfica 4.2.6 Nivel de confianza para hacer transacciones por medio de comunicación: calificación media*



*Hay una diferencia estadísticamente significativa a favor de la comunicación por Internet (NC = 95%).

El factor difusión resulta clave en cualquier elección y más aún cuando no está permitido por la ley que los candidatos realicen campañas políticas en el extranjero. Los resultados indican que la información fue insuficiente o no estuvo bien canalizada. En total, sólo 15% de los entrevistados tuvo alguna noticia sobre el IFE. Nuevamente, la televisión fue el medio con mayor audiencia. Los folletos informativos también fueron relevantes y, en tercer lugar, Internet. Finalmente, se preguntó sobre la frecuencia con que los entrevistados visitan el consulado mexicano y se confirmó la conclusión

recabada en campo de que sólo asisten al consulado cuando requieren un trámite. La mayoría respondió que va al consulado cada 5 años (45%) y solamente 6.3% afirmó visitarlo varias veces al año. En efecto, hay mucha circulación de ciudadanos en los consulados —tanto en el de Chicago como en el de Los Ángeles hay una afluencia diaria de más de 300 personas—, aunque sólo un sector de la población es usuario de los consulados.

*Los pasos para votar e inscribirse para votar
como variables dependientes de política pública*

En esta sección del estudio, respondemos a dos preguntas centrales en el análisis del voto de los mexicanos en el extranjero:

- ¿De qué depende conocer los pasos para votar desde el extranjero?
- ¿De qué depende el inscribirse para votar desde el extranjero?

Responder estas preguntas de manera secuencial es importante para efectos de política pública, pues es necesario conocer cuántos compatriotas conocen el procedimiento y de qué depende que se inscriban. Todo esto independientemente del ejercicio efectivo de su derecho a votar desde el extranjero. Estas preguntas las respondemos a través de un enfoque correlacional más que causal. Para ello, aplicamos un análisis de regresión logística binaria a efectos de conocer los correlativos de ambas variables (conocer los pasos e inscribirse para votar). El procedimiento de regresión siguió un método condicional adelantado para la elección del modelo final que contuviera sólo aquellas correlaciones estadísticas independientemente asociadas a cada circunstancia previamente mencionada.

En cuanto a la primera pregunta sobre cuáles son los correlativos del conocimiento de los pasos para votar desde el extranjero, se encuentran cuatro que incrementan significativamente la proclividad a conocer tales pasos (ordenados de mayor a menor importancia):

- Haber recibido, visto o escuchado información sobre el IFE en el último año;
- Utilizar Internet;
- Haber votado anteriormente en México;
- Saber que el IFE tuvo consultores en el consulado.

Estos cuatro correlativos pueden verse como variables independientes en cuanto a que son manipulables por medio de políticas públicas. Todos comparten como elemento común “el acceso a la información política”. Abajo se muestran numérica y gráficamente cuánto aumentan cada uno de estos correlativos y la proclividad individual a conocer los pasos para votar desde el extranjero.

Cuadro 4.2.13. Correlativos del conocimiento de los pasos para votar desde el extranjero

	Coefficiente	Error estándar	Significancia	Proclividad individual
Ha votado anteriormente en México	1.359	0.339	0.000	289.0%
Sabe que el IFE tuvo consultores en el consulado	1.264	0.300	0.000	254.1%
Utiliza Internet	1.499	0.439	0.001	347.9%
En el último año ha recibido, visto o escuchado del IFE	1.851	0.306	0.000	536.5%
Constante	-6.632	0.930	0.000	

Diagnósticos:

Muestra: 696 (95.7% del total)

Significancia del modelo: Chi-cuadrado de Pearson = 121.315, $p < 0.001$

Capacidad explicativa: Pseudo R2 de Nagelkerke = 0.343

HOSMER LEMERSHOW: Chi-cuadrado de Pearson = 3.532, $p = 0.740$

Casos correctamente clasificados: 91.1%

En cuanto a la segunda pregunta sobre cuáles son los correlativos de la inscripción para votar desde el extranjero, se encuentran en este caso

tres que incrementan significativamente la proclividad a inscribirse (ordenados de mayor a menor importancia):

- Haber votado desde el extranjero en 2006 en las elecciones presidenciales;
- Haber recibido, visto o escuchado información sobre el IFE en el último año;
- Tener pasaporte.

Estos correlativos también pueden verse como variables independientes dado que son factibles de manipularse. Podemos pensar que, si estas relaciones se mantienen constantes, cada vez serán más las inscripciones para votar en elecciones futuras conforme sean más los votantes en elecciones previas. A la inversa, si se redujera la participación en una elección, podría verse también reducida la inscripción para votar en la siguiente. Recordemos por supuesto que esto son sólo correlativos; no son condiciones ni suficientes ni necesarias. Nuevamente, el acceso a la información —trabajo de difusión por parte del IFE— es un correlativo importante. Finalmente, la posesión de documentación oficial, específicamente el pasaporte, también se correlaciona con una mayor proclividad para inscribirse. A continuación se muestran numérica y gráficamente cuánto aumentan cada uno de estos correlativos, la proclividad individual a inscribirse.

**Cuadro 4.2.14 Correlativos de la inscripción
para votar desde el extranjero**

	Coeficiente	Error estándar	Significancia	Proclividad individual
En el último año ha recibido, visto o escuchado información del IFE	1.869	0.648	0.004	547.9%
Votó desde el extranjero en 2006 en las elecciones para Presidente de México	2.965	1.144	0.010	1840.3%
Tiene Pasaporte	0.655	0.371	0.077	92.5%
Constante	-8.963	2.506	0.001	

Diagnósticos:

Muestra: 77 (10.6% del total)

Significancia del modelo: Chi-cuadrado de Pearson = 34.876, $p < 0.001$

Capacidad explicativa: Pseudo R2 de Nagelkerke = 0.486

HOSMER LEMERSHOW: Chi-cuadrado de Pearson = 3.778, $p = 0.582$

Casos correctamente clasificados: 79.2%

III. ENCUESTA WEB A CONTACTOS DE LA COORDINACIÓN DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO 2011–2012 (CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS–INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL)

Información sociodemográfica y socioeconómica

Hallazgos principales:

- La mayoría de los hombres y mujeres tiene entre 30 y 34 años de edad (25.2% y 26.6%, respectivamente);
- La mayoría de los encuestados reside en Estados Unidos (32.6%);
- Cuatro de cada diez procede del Distrito Federal (43.5%);

- La escolaridad media es alta (16.9 años);
- La mitad de las personas son casadas (50.6%);
- La mayoría trabaja (62.2%) y sólo una minoría está desempleada (2.7%);
- Poco más de la mitad reporta que su ingreso le alcanza bien a ellos o a su familia para cubrir sus gastos (55.8%).

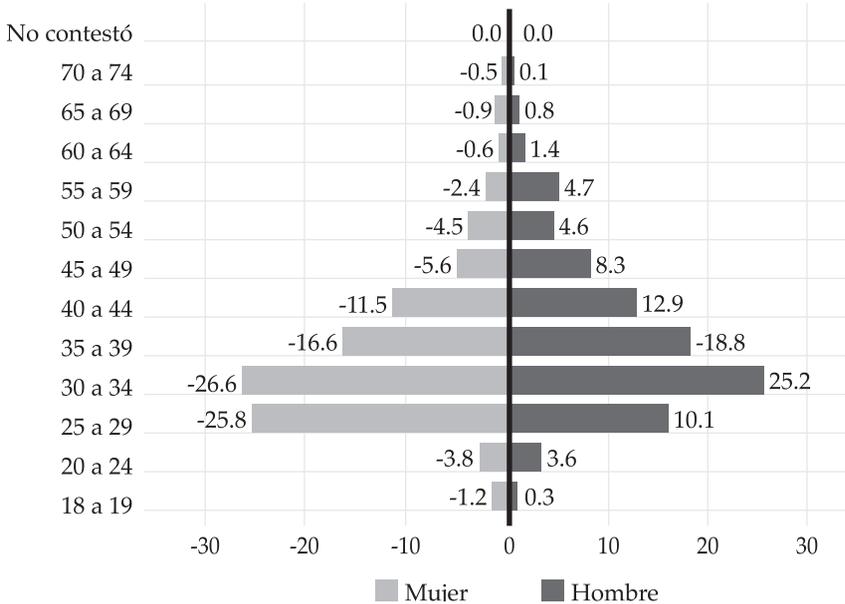
La distribución por sexo de los que respondieron a la encuesta resultó balanceada, a pesar de que no había una cuota específica por género, dado el diseño de la base de datos y la metodología de la encuesta.

Cuadro 4.3.1 Sexo del encuestado

	Frecuencia	Porcentaje del total
Hombre	785	50.4
Mujer	664	42.6
No contestó	109	7
Total	1,558	100

Cerca de la mitad (47%) de los que respondieron se concentra en el rango de edad entre 25 y 34 años. Es notoria la baja participación de los jóvenes menores de 25 años (4.1%), ya que se supone tienen un amplio y fácil manejo de Internet. De igual modo, es baja la participación de los adultos mayores de 60 años (2.9%), en este caso podría deberse a menos manejo de Internet y menor interés en asuntos políticos por la edad o por un tiempo prolongado de estancia en el extranjero. Respecto a la distribución por sexo en relación con la edad, hubo mayor participación en la encuesta en el caso de las mujeres jóvenes. Se registraron 8 respuestas contra 2 en el rango de 18 a 19 años. De igual manera, entre los menores de 40 años, las mujeres representan 74%, mientras los hombres 66.8%.

Gráfica 4.3.1 Pirámide de edades



El origen de los que respondieron a la encuesta y la distribución por países donde se encuentran, da cuenta de los patrones de concentración y dispersión de la población mexicana. Una mayoría radica en Estados Unidos (32.6%), pero esta cifra no corresponde al grado de concentración de la población mexicana en ese país que es aproximadamente de 98.7%.⁴¹ La muestra da cuenta de otras concentraciones menores como las de Reino Unido, España, Alemania y Canadá y de una gran dispersión en diferentes lugares del mundo.

⁴¹ IME, *Estadística de los mexicanos en el exterior. Información general*, México, 2011 (consultado en http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es).

Cuadro 4.3.2 País de residencia

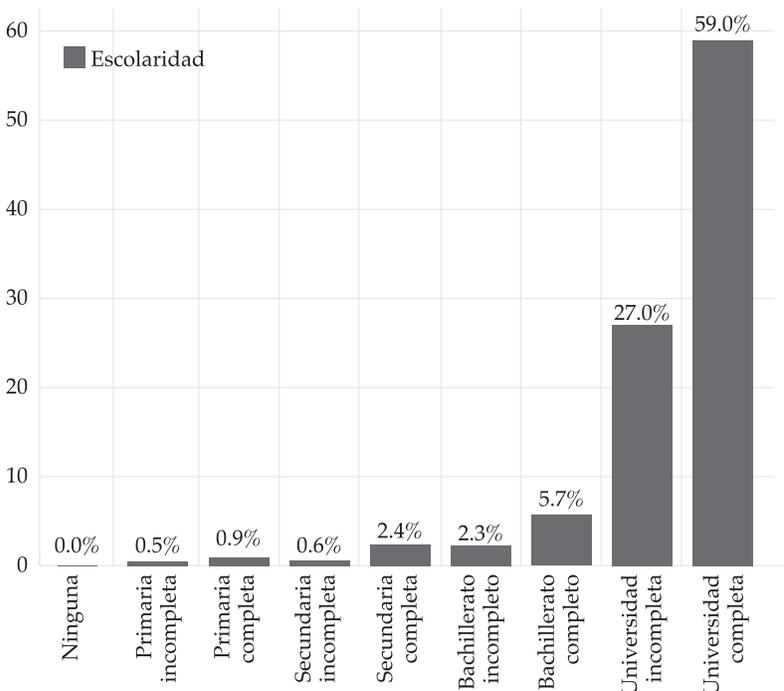
País	Frecuencia	Porcentaje del total
Estados Unidos	508	32.6
Reino Unido	142	9.1
España	130	8.3
Alemania	116	7.4
Canadá	109	7.0
Francia	84	5.4
México	79	5.1
Italia	48	3.1
Australia	41	2.6
Países Bajos	37	2.4
Dinamarca	21	1.3
Suiza	21	1.3
Brasil	18	1.2
Suecia	18	1.2
Argentina	16	1.0
Bélgica	14	0.9
Austria	12	0.8
Finlandia	11	0.7
Noruega	11	0.7
Chile	10	0.6
Sudáfrica	8	0.5
Nueva Zelanda	7	0.4
Colombia	6	0.4
Guatemala	6	0.4
Costa Rica	5	0.3
Otro país*	71	4.6
No contestó	9	0.7
Total	1,558	100.0

*No se enlistan ya que tuvieron menos de cinco menciones por país.

En cuanto al lugar de nacimiento de los que respondieron a la encuesta, se nota una gran participación de personas del Distrito Federal, lo que corresponde con el grado de concentración de la población en la capital, pero también con un patrón de mayor participación o interés político de los “defeños” residentes en el exterior con 43% de participación, (aspecto que ya se había notado en la elección de 2006) seguido del Estado de México (5.8%) y Veracruz (4.4%).

Sobre la escolaridad de los participantes en la encuesta, hay algunos casos de personas con educación primaria, pero la gran mayoría tiene estudios universitarios e incluso posgrados. Como se puede apreciar en la Gráfica 4.3.2, más de la mitad tiene grado universitario (59%), lo cual confirma que la población residente en el extranjero que no radica en Estados Unidos tiene un perfil muy diferente al que se puede apreciar en la encuesta realizada en 2010 y en la de consulados en 2012.

Gráfica 4.3.2 Nivel de escolaridad



En cuanto al estado civil, la mayoría de los que respondieron afirma estar casado (50.6%) y otro tanto en unión libre (7.8%). La muestra constata una mayoría de personas que trabajan en su lugar de destino, lo cual supone que son migrantes definitivos o de larga estancia. Sólo 22.5% informan que son estudiantes y muy posiblemente son migrantes temporales. Esta distinción debe tomarse en cuenta ya que, por lo menos, una cuarta parte de los contactos de la COVE en 2012 es posible que hayan regresado a México para las próximas elecciones. En ese sentido, se debería tener una lista nominal de residentes en el extranjero y otra de residentes temporales.

De las personas que informaron estar laborando, 70% tiene empleos considerados como de “cuello blanco” y muy pocos son obreros o campesinos. En concordancia, los ingresos de la mayoría son buenos: una tercera parte afirma que sus ingresos son justos y sólo una minoría afirma estar en una situación económica complicada.

Cuadro 4.3.3 Con el ingreso total de su familia, usted diría que...

	Frecuencia	Porcentaje del total
Les alcanza bien	869	55.8
Les alcanza justo	539	34.6
No les alcanza	86	5.5
No contestó	64	4.1
Total	1,558	100.0

Información sobre credencialización IFE

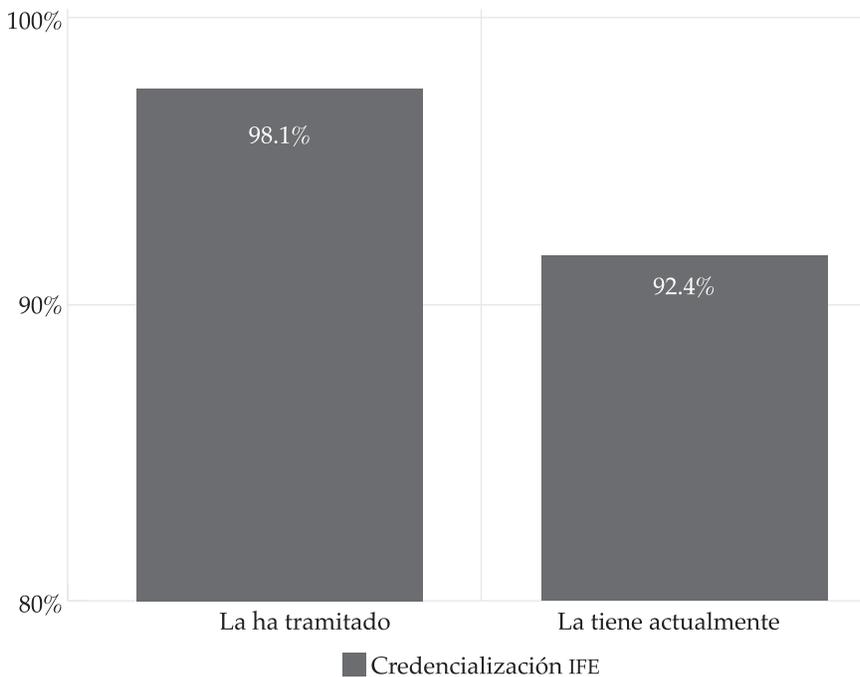
Hallazgos principales:

- Casi la totalidad de los encuestados ha tramitado alguna vez la CPVF (98.1%);
- Una amplia mayoría de aquellos que la han tramitado también la conserva (94.1%);

- En caso de visitar México, la mayoría reporta que estaría dispuesto a tramitarla o renovarla (86.3%);
- A la amplia mayoría le interesaría poder tramitar o renovar su CPVF fuera de México (92.6%).

La población entrevistada tiene un altísimo nivel de credencialización, sólo 1.5% informa que nunca ha tramitado la CPVF. En efecto, los mexicanos residentes en el exterior que tienen contacto con la COVE están interesados en votar. Por otra parte, la mayoría conserva o porta su credencial en el extranjero (ver Gráfica 4.3.3).

Gráfica 4.3.3 Nivel de credencialización IFE



No obstante, una buena proporción tiene credencial con terminación 03 (37.5%), por lo que urge poner una solución a la credencialización en el extranjero o una reforma necesaria para atender el problema. En mu-

chos países, la credencial para votar no caduca, sólo se tramita una nueva con el cambio de dirección. Por otra parte, la forma en que la CPVF señala la caducidad es ininteligible para los que desconozcan esos números.

La CPVF tiene una doble función: posibilitar el voto y la identificación. Ya que no existe otro medio para identificarse, además del pasaporte, la credencial cumple con la función de identificación y en, cada elección, para votar. En la mayoría de los países hay un solo documento que cumple con las dos funciones, pero en México no es obligatorio ni universal y aun la CPVF no puede considerarse un documento nacional de identidad o cédula nacional de identificación. El factor que juega en contra de la obtención o renovación es el tiempo del proceso, entre 20 y 30 días y en algunos casos para los mexicanos en el exterior, se ha entregado en 7 días. Existe la tecnología para otorgar una credencial de calidad en el momento, pero los requisitos de control no lo permiten.

La solución más fácil es la credencialización en el extranjero, para ello es indispensable el apoyo de la red consular mexicana y los ajustes legales pertinentes. El tema estaría solucionado si la credencial del IFE evolucionara en un documento nacional de identidad o cédula nacional de identificación. Si se mantiene como CPVF, únicamente, la participación de los consulados estaría en duda, pero se podrían utilizar sus instalaciones y el IFE debería contar con personal permanente o eventual en el extranjero.

Cuadro 4.3.4 ¿Le interesaría poder tramitar o renovar su credencial del IFE fuera de México?

	Frecuencia	Porcentaje del total
Sí	1,442	92.6
No	108	6.9
No contestó	8	0.5
Total	1,558	100.0

Información sobre el conocimiento del derecho al voto desde el extranjero

Hallazgos principales:

- Casi la totalidad de encuestados sabe que pueden votar en las elecciones presidenciales mexicanas desde el extranjero (99%);
- Casi la mitad de los que conocen este derecho, se enteraron por Internet (49.6%);
- Una amplia mayoría ha votado anteriormente en alguna elección en México (87.8%).

Para mantener una coherencia entre la encuesta a consulados y la encuesta web, se mantuvo esta pregunta cuya respuesta resulta obvia: los usuarios que se comunican con la COVE saben que pueden votar desde el extranjero.

Cuadro 4.3.5 ¿Usted sabe que los mexicanos pueden votar por Presidente de México desde el extranjero?

	Frecuencia	Porcentaje del total
Sí	1,542	99.0
No	8	0.5
No contestó	8	0.5
Total	1,558	100.0

No obstante, las fuentes de información sobre las elecciones son diversas. En el extranjero, la opción más socorrida es Internet y, en mucho menor medida, la televisión. Cabe resaltar que 8.3% obtuvo la información en los consulados, lo que resulta relevante. El nivel de información sobre el voto en el exterior y sus procedimientos está relacionado con la experiencia ciudadana de votar. En este caso, la mayoría tuvo una experiencia previa (87.8%), por lo que se debe enfocar todo el esfuerzo en captar nuevos votantes.

Información sobre votantes, grado de conocimiento de las elecciones presidenciales de 2012 y preferencias para ejercer el derecho al voto

Hallazgos principales:

- Nueve de cada diez encuestados conocen los pasos/procedimiento para votar en las elecciones presidenciales (90.4%);
- El medio principal para hacer conocer el procedimiento es Internet (82.8%);
- Entre quienes conocen el procedimiento, la mayoría (63.1%) opina que es un trámite adecuado y una minoría (25.1%) opina que es un trámite muy complicado;
- Entre quienes se inscribieron para votar en las elecciones presidenciales de 2012, el medio principal para conseguir la SILNERE fue bajarla de la página web (89.7%);
- Entre quienes se inscribieron para votar en las elecciones presidenciales de 2012, una minoría contó con la ayuda de un consultor del IFE (4.6%) y sólo uno de cada diez tuvo problemas para inscribirse (11.4%). Los principales problemas fueron que no se contó con la suficiente información (12%) y no les llegó el paquete electoral (11.3%). La mayoría de los inscritos pudo votar (87.6%);
- Existe un consenso para que el pasaporte sea un documento alternativo para poder votar desde el extranjero (84.0%);
- El voto por Internet es la forma preferida para elegir Presidente desde el extranjero, le siguen las casillas de votación desde el extranjero y el voto por correo postal. Los demás medios tienen una calificación reprobatoria como medio de voto (teléfono y carta poder).

Para los residentes en el extranjero, especialmente los que no radican en Estados Unidos, la vía de comunicación por excelencia es Internet y, en ese sentido, la experiencia de la COVE 2011–2012 ha sido crucial. No obstante el esfuerzo de simplificar y explicar los procedimientos para votar,

a una cuarta parte de la población entrevistada le resultan muy complicados los mecanismos, por lo que se necesita un marco de procedimientos ágil y sencillo que facilite inscribirse o votar. Sólo 84.3% de quienes respondieron la encuesta se inscribieron para votar y 15.3% no lo hizo, a pesar de estar en contacto con la COVE.

La opción principal de información, excepto en Estados Unidos, debe ser Internet. 89.7% de quienes respondieron a la encuesta descargó la información del portal del voto en el extranjero y la mayoría son personas que realizan trámites por su cuenta. El procedimiento para algunos resulta muy complicado y se refleja en los problemas que un sector de la población tuvo para inscribirse, aunque en este caso sólo representa a una décima parte del total.

Los problemas son diversos: la información que no es clara, el correo, la comunicación vía Internet, la facilidad en los procedimientos y la utilización de claves; se requiere abordar diferentes frentes para solucionarlos. Además, está la confusión con el procedimiento de procesos como el *Voto Chilango*.

Más de tres cuartas partes de los inscritos recibieron su boleta electoral. Es decir, una vez superado ese trámite, las dificultades posteriores se deben al sistema de correo postal certificado.

La información que se recibe por Internet es la principal fuente para los residentes en el extranjero (50%). Posiblemente el debate también se haya visto por Internet y es necesario considerar las de redes sociales. Pocos afirman que tienen una clara posición política y ejercen el voto en ese sentido. Hay una correlación directa entre la inscripción y la emisión del voto, es decir, que quienes iniciaron el proceso lo terminaron. En el caso de los que no votaron, la razón principal es que no llegó la boleta (48.5%). Otras razones son el requisito de correo certificado.

El conocimiento que tienen los residentes en el extranjero que establecieron contacto con la COVE es muy amplio y completo para los tres principales candidatos, pero también hay muchas menciones a Gabriel Quadri.

**Cuadro 4.3.6 Dígame por favor los nombres que usted
recuerde de los candidatos que compitieron en la elección
presidencial de México en este 2012***

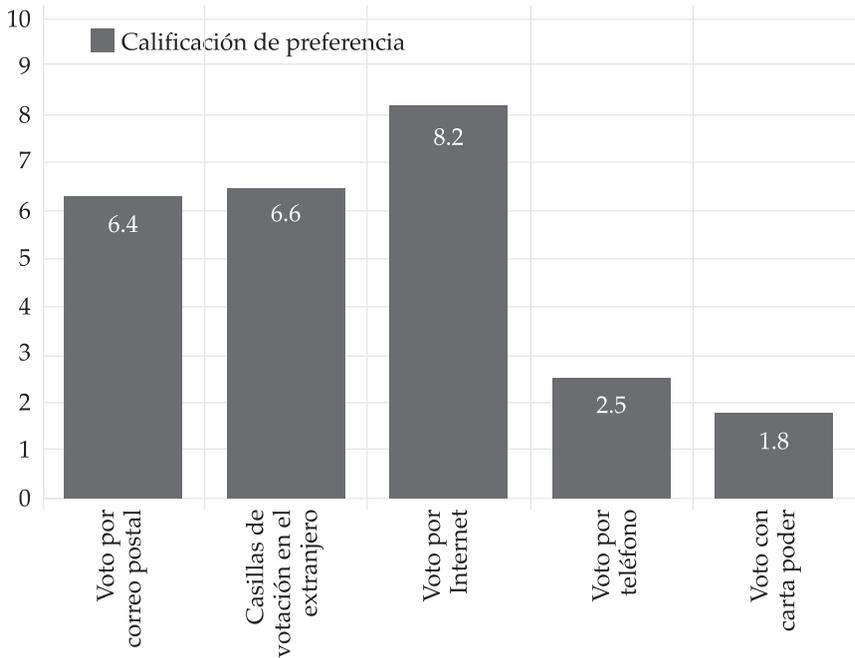
	Total menciones	Porcentaje del total
Andrés Manuel López Obrador	1,420	24.8
Josefina Vázquez Mota	1,324	23.1
Enrique Peña Nieto	1,319	23.0
Gabriel Quadri	1,152	20.1
Otro candidato	86	1.5
No contestó	430	7.5
Total	5,731	100.0

*Conjunto de respuesta múltiple. Refleja el total de menciones.

Los que respondieron la encuesta otorgan las máximas calificaciones al participar en el ejercicio electoral. De acuerdo con las respuestas, el pasaporte es el documento oficial que podría suplir a la CPVF (84%). La matrícula consular podría ser la opción principal para Estados Unidos, pues cerca de la mitad de los que respondieron la encuesta y que radican en ese país afirman contar con ella.

La opción del voto postal tiene una calificación reprobatoria para un tercio del total. Otro tercio le da las máximas calificaciones (10 y 9). Finalmente, el tercero le da una calificación aprobatoria. Hay opiniones divididas al respecto. La posibilidad de que haya casillas en el extranjero cuenta con cerca de la mitad de votos a favor, pero una fracción menor (14.2%) se opone a este procedimiento y otorga una calificación de cero. Al parecer, la mejor opción es tener diferentes opciones según los casos. Sobre el voto por Internet, 6 de cada 10 personas entrevistadas opinan que les gustaría tener la posibilidad de votar por ese medio. Sólo 16.4% le otorgan una calificación reprobatoria a esta opción, lo que confirma la pertinencia de diferentes opciones para ejercer el voto en el extranjero.

**Gráfica 4.3.4 Forma preferida de voto desde el extranjero:
calificación media***



*Hay una diferencia estadísticamente significativa a favor del voto por Internet.

Información sobre el contacto con México, uso de medios de comunicación y tecnologías de información

Hallazgos principales:

- Poco más de la mitad de los encuestados no manda dinero a familiares en México (52.9%);
- 97.1% sigue las noticias de México y lo hace principalmente por medio de la televisión (77.3%);
- La mayoría utiliza Internet diariamente o varias veces al día (95%);
- 97.2% de los usuarios mantiene contacto con su familia o amigos en México y se comunica típicamente varias veces por semana (36%);

- Ocho de cada diez encuestados viaja a México (80.7%).

Es interesante constatar que el envío de remesas, si bien no es una práctica generalizada, sí se practica en otras partes del mundo y en diferentes destinos además de Estados Unidos. La utilización del teléfono celular es realmente masiva y el medio de comunicación más efectivo en la actualidad. Según la encuesta, prácticamente 9 de cada 10 mexicanos residentes en el extranjero están en contacto con el país y reciben noticias de manera diaria o frecuente. En ese sentido, la información que se difunde en México sobre el voto en el extranjero puede ser recibida por los residentes en el exterior.

En el resto del mundo, el medio de información más socorrido es Internet, porque se tiene acceso a la prensa diaria, la radio, la televisión y otras modalidades de redes sociales y profesionales. El uso diario de Internet como fuente de información cobra cada vez más vigencia para los residentes en el extranjero y prácticamente 95% están conectados todos los días. La conexión a Internet desde el hogar es la más utilizada. Sólo una pequeña fracción (7.9%) se conecta en un domicilio que no es el propio.

De manera complementaria a la conexión por Internet en casa, más de la mitad tiene acceso desde el lugar de trabajo, lo cual permite inferir que la población entrevistada tiene varias opciones para conectarse. Las preguntas siguientes van en el mismo sentido y los entrevistados se conectan en el trabajo, la universidad, la biblioteca o lugares públicos. Esta predominancia del uso de Internet está relacionada con el hecho de que la encuesta se realizó a través de este medio utilizando una lista de contactos de la COVE. En el caso de Estados Unidos, el acceso no es tan generalizado y depende de factores económicos, educativos y laborales.

De manera consecuente al uso de Internet y la posesión de teléfono celular, la inmensa mayoría de la población entrevistada (97.2%) tiene contacto con familiares o amigos en México. Si bien el acceso a Internet es diario, la comunicación con familiares o amigos es algo más esporádico. No obstante, 8 de cada 10 personas se comunican por lo menos una vez a la semana.

El viaje de retorno o visita a México es muy frecuente entre la población entrevistada. Fundamentalmente porque se trata de migrantes legales que no tienen restricciones para volver a su lugar de destino, como sucede en el caso de los migrantes irregulares en Estados Unidos. En cuanto a la fecha en que los entrevistados llegaron a su lugar de destino en el extranjero, más de tres cuartas partes lo hizo en lo que va del siglo XXI, sólo 17% son migrantes de larga data, lo que parece indicar que se trata de un flujo migratorio reciente.

Información sobre confianza institucional, medios preferidos para realizar transacciones y exposición a información del IFE entre la población usuaria de servicios consulares

Hallazgos principales:

- La institución mexicana con mayores niveles de confianza entre los encuestados son los consulados, seguidos por el IFE. Los clubes de paisanos y los partidos políticos mexicanos tienen una calificación reprobatoria en los niveles de confianza;
- En cuanto a la confianza de los diferentes medios de comunicación para realizar transacciones, sólo Internet tiene un nivel de aceptación aprobatorio (7.9 en una escala de cero a diez). El correo postal está en la frontera de la aprobación con un 5.8;
- Sólo tres de cada diez encuestados visita el consulado al menos una vez al año (32.3%).

En cuanto al grado de confianza sobre el IFE, cerca de la mitad, 41.9%, le otorga una calificación reprobatoria y 14.8% le da una calificación de cero. También hay 16.2% que le otorga calificación máxima y, en resumen, se podría decir que el IFE logra una calificación aprobatoria mínima.

Cuadro 4.3.7 En una escala de cero a diez, donde cero es nada de confianza y diez es mucha confianza, dígame por favor, ¿qué tanta confianza tiene usted en?: El IFE

	Frecuencia	Porcentaje del total
0	231	14.8
1	74	4.7
2	78	5.0
3	84	5.4
4	49	3.1
5	138	8.9
6	108	6.9
7	136	8.7
8	201	12.9
9	162	10.4
10	253	16.2
No contestó	44	2.8
Total	1,558	100.0
Media	5.7	
Desviación estándar	3.5	

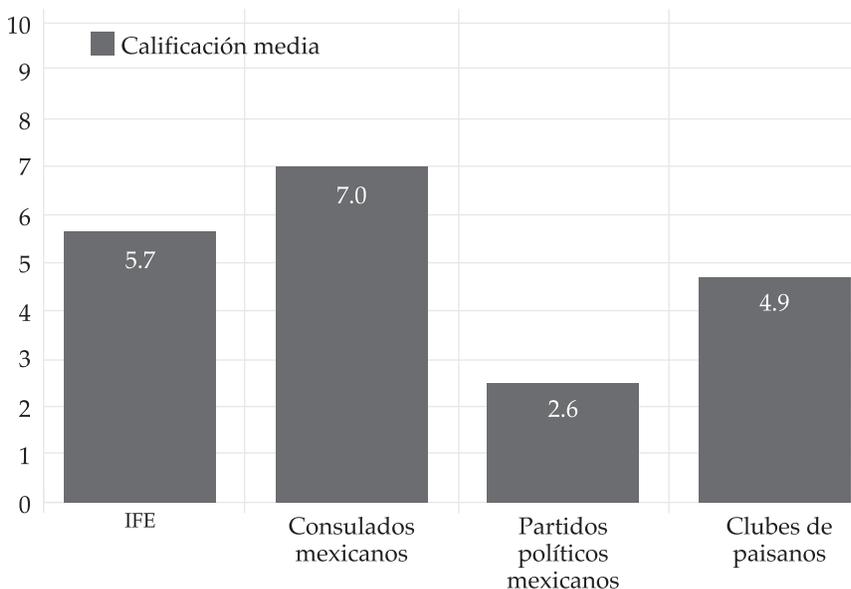
Por su parte, la población encuestada manifiesta una amplia confianza en los consulados y 70.5% le da una calificación superior a 5; una tercera parte le da las más altas calificaciones de confianza (entre 9 y 10); una cuarta parte le otorga una calificación reprobatoria. Este nivel de confianza coincide con el de la encuesta realizada a usuarios de consulados en Estados Unidos.

Respecto a los partidos políticos mexicanos, hay una clara manifestación de descontento, ya que cerca de una tercera parte les da calificación de cero y cuatro quintas partes (81.6%) los reprueban. Los clubes de paisanos también reciben calificación reprobatoria, lo que llama la atención porque éstos suelen ser calificados positivamente en la encuesta a consu-

lados en Estados Unidos. Por otra parte, fuera de esa nación, los clubes o asociaciones de paisanos no son numerosos. Habrá que analizar con más cuidado estas opiniones.

En resumen, la Gráfica 4.3.5 muestra con claridad el panorama de confianza en las instituciones sobre las que se hicieron cuestionamientos. No es un panorama halagador y ciertamente es preocupante la opinión que tienen al respecto los mexicanos residentes en el extranjero, en especial porque se sabe que las calificaciones altas son parte fundamental de la idiosincrasia mexicana en comparación con otros países (Argentina, Perú o Chile).

Gráfica 4.3.5 Nivel de confianza institucional: calificación media

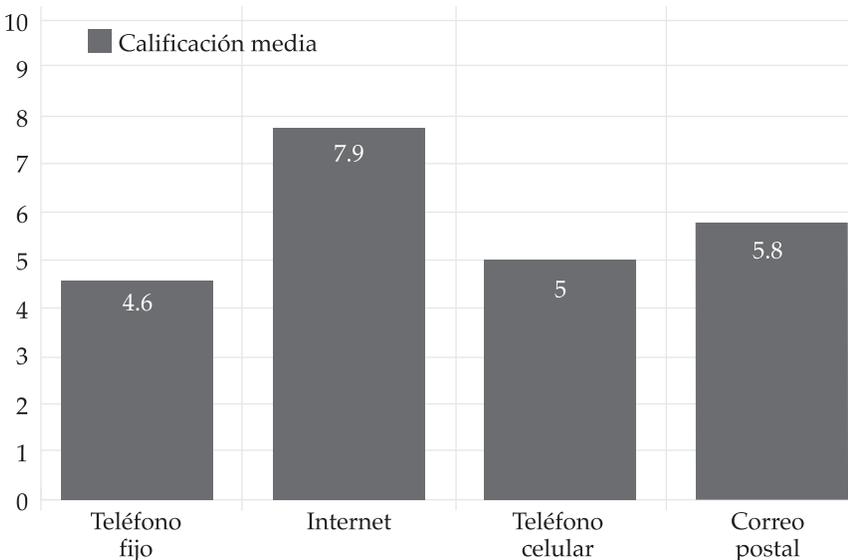


*Hay una diferencia estadísticamente significativa a favor de los consulados mexicanos y en contra de los partidos políticos mexicanos.

En cuanto al grado de confianza que manifiestan los entrevistados sobre medios de comunicación —teléfono fijo, Internet, celular o correo postal—, hay opiniones muy diversas que pueden analizarse con detalle

en los cuadros. Como puede apreciarse en la Gráfica 4.3.6, sólo Internet cuenta con una calificación aprobatoria, superior a 7, el correo postal apenas sale bien librado y las otras opciones telefónicas no son evaluadas favorablemente.

Gráfica 4.3.6 Nivel de confianza para hacer transacciones por medio de comunicación: calificación media*



*Hay una diferencia estadísticamente significativa a favor del uso de Internet.

Finalmente, la frecuencia con que los encuestados visitan la sede diplomática más cercana tiene un amplio margen de variación. Una tercera parte dice que nunca se presenta en la sede diplomática más cercana y otro tercio dice que por lo menos una vez al año. En ese sentido, el consulado tiene una función utilitaria y suele visitarse cuando hay necesidad de hacer algún trámite.

IV. ANÁLISIS CUALITATIVO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO A PARTIR DE ACTORES CLAVES EN MÉXICO Y EL EXTERIOR: RED DE VINCULACIÓN Y FUNCIONARIOS RELACIONADOS CON EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO⁴²

El presente apartado ofrece los resultados cualitativos sobre el VMRE a partir del análisis de la segunda experiencia llevada a cabo para votar desde el extranjero en las elecciones mexicanas de 2012. Los resultados se basan en dos universos de investigación: 1) la Red de Vinculación generada por la COVE, creada *ex profeso* para apoyar este proceso electoral y, 2) funcionarios del IFE, la SRE y el SEPOMEX relacionados directamente con el proceso electoral en el exterior. El documento agrupa los elementos más relevantes que en ambos universos de estudio se detectaron, los cuales explican el funcionamiento, limitaciones, complicaciones y proyecciones futuras del proceso electoral para residentes mexicanos en el extranjero. Los puntos a través de los cuales se construye la argumentación son: evidencias, coincidencias, hallazgos, aciertos, focos rojos y propuestas y retos.

Universo entrevistado

El primer universo se conformó de ciudadanos que se inscribieron de *motus proprio* a la Red de Vinculación tanto desde Estados Unidos como desde países del resto del mundo,⁴³ los cuales conformaron un grupo de contactos permanentes del IFE, a través de la COVE, para apoyar la difusión de cada una de las etapas del proceso electoral. El segundo universo de entrevistados fueron funcionarios públicos seleccionados por su relevancia en el proceso y su capacidad de incidencia en el mismo. Los resultados

⁴² Este apartado se realizó con base en el universo de entrevistas anónimas aplicadas a funcionarios del IFE, la SRE, el SEPOMEX y la Red de Vinculación del VMRE en Estados Unidos y el resto del mundo.

⁴³ La población mexicana que reside en el extranjero se concentra en 98% en Estados Unidos, mientras el restante 2% se distribuye en el resto del mundo.

entrelazan ambos universos para mostrar un análisis que rescata perspectivas variadas y contrastantes, al igual que coincidencias y fortalezas.

Se entrevistó de manera presencial y vía Skype a 29 miembros de la Red de Vinculación —en adelante usuarios—, 14 de Estados Unidos y 15 de países del resto del mundo. Las direcciones electrónicas de dichos usuarios se obtuvieron de una lista de 295 miembros de la Red de Vinculación que la COVE brindó al proyecto, la cual se depuró de las direcciones de instituciones —dado que no había un responsable directo—, las ubicadas en el territorio nacional mexicano, como las que resultaron cuentas no vigentes. El número de respuesta positiva para aceptar realizar las entrevistas fue notoriamente más alto e inmediato en las solicitudes a mexicanos radicados en lo que denominamos países del resto del mundo, que entre los usuarios en Estados Unidos. Este punto reveló un comportamiento diferenciado de lo que mostraron los resultados electorales entre los potenciales votantes radicados en Estados Unidos y los radicados en el resto del mundo.

Cuadro 4.4.1 Número de participantes en el resto del mundo correspondiente a los siguientes 10 países de residencia

Lugar de residencia	Lugar de origen		
Alemania: 2	Tamaulipas	Hidalgo	
Argentina: 2	Ciudad de México	Sinaloa	
Brasil: 1	Veracruz		
Canadá: 2	Ciudad de México	Ciudad de México	
Chile: 1	Baja California		
China: 1	Nuevo León		
España: 3	Ciudad de México	Estado de México	Guanajuato
Francia: 1	Ciudad de México		
Italia: 1	Ciudad de México		
Suiza: 1	Ciudad de México		

Fuente: Elaboración propia.

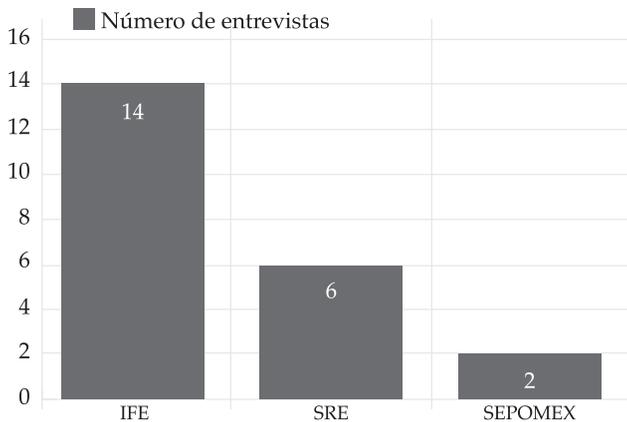
Cuadro 4.4.2 Número de participantes de Estados Unidos correspondiente a los siguientes 10 estados de residencia:

Lugar de residencia	Lugar de origen		
Alaska: 1	Jalisco		
California: 3	Colima	Yucatán	Sonora
Florida: 1	Ciudad de México		
Georgia: 1	Guanajuato		
Illinois: 2	Coahuila	Baja California	
Nueva York: 2	Ciudad de México	Ciudad de México	
Oregón: 1	Ciudad de México		
Tennessee: 1	Ciudad de México		
Utah: 1	Chihuahua		
Wisconsin: 1	Ciudad de México		

Fuente: Elaboración propia.

Los funcionarios públicos mexicanos —en adelante funcionarios— entrevistados de manera presencial fueron 22: 14 del IFE, 6 de la SRE y 2 del SEPOMEX.

Gráfica 4.4.1 Funcionarios entrevistados por institución



Fuente: Elaboración propia.

Observaciones Generales de la Red de Vinculación

Se trata de un universo único y excepcional de ciudadanos mexicanos quienes en su mayoría radican en el extranjero, y que, por interés propio o profesional, respondieron al llamado que lanzó la COVE para apoyar una red que multiplicara la información generada sobre los pasos a seguir para votar desde el extranjero. Si bien esta red permitió mantener un contacto permanente entre la COVE y la lista de correos electrónicos con miembros muy activos, también hubo miembros que simplemente recibieron la información y la reenviaron a sus redes.

Cabe decir que resultó un mecanismo interesante porque no se trataba de una lista general, sino de personas específicas a las que se podía tener acceso y contactar si era necesario. En ese sentido, el objetivo de la Red de Vinculación funcionó bien. Sin embargo, es preciso considerar que muchos de los inscritos en dicha Red, en realidad tuvieron un desempeño más bien reservado y no hicieron la labor planeada por la COVE. Un número elevado de los entrevistados para este proyecto se limitó a reenviar la información que recibía, sea a través de sus propias redes de correos electrónicos o publicándola en sus muros de Facebook. Esto ciertamente fue útil, pero limitado en relación con los objetivos trazados.

La observación ante este dato es no atribuir un impacto extraordinario a este mecanismo, ya que en algunos casos el contacto sólo sirvió para que los inscritos en la Red de Vinculación estuvieran informados sobre el tema del voto en el exterior, lo cual es pertinente, pero no implica que multiplicaran la información en los términos esperados. Esto se debió a que en ocasiones la gente no tenía el tiempo que ofreció aportar al trabajo de la Red de Vinculación, no conocía a muchos mexicanos fuera de su círculo inmediato o simplemente se inscribieron para informarse pero no pensaban hacer contacto más allá de lo estrictamente casual (por ejemplo, cuando se dio alguna reunión o se comentó el tema con otros paisanos). Hubo casos interesantes de personas que utilizaron su relación con la Red de Vinculación para informar de manera más continua, fomentar el voto e incluso re-

solver dudas de sus amigos, paisanos y conocidos en el extranjero (España es un caso excepcional y esto explica, sin lugar a dudas, el aumento de la votación en ese país). Pero esto no fue la norma y por eso es preciso señalar que la Red de Vinculación no puede pensarse como un sólo mecanismo ciudadano para la reproducción del mensaje sobre el voto en el extranjero, sino que debe ser uno de varios proyectos, incluso profesionalizados, que efectivamente mantengan un contacto continuo y formal con la comunidad para la difusión del mensaje planeado.

Observaciones generales de los funcionarios

Entre el grupo de funcionarios entrevistados, se concentró el núcleo de quienes desarrollaron la maquinaria del VMRE. Éstos iniciaron sus trabajos tiempo antes de la propia elección, al interior del IFE,⁴⁴ y con instituciones como SEPOMEX y la SRE,⁴⁵ pero debido a que este proceso se dio de lleno en 2011, resultó evidente que el tiempo previo de organización y gestión fue limitado. Así, aunque un año antes del periodo electoral se iniciaron los acuerdos, responsabilidades y tareas, a partir de una planeación estratégica establecida en el IFE, ese año previo aún había dudas sobre algunas funciones. Un dato de controversia importante de señalar es el debate que se resolvió en 2010 para permitir el uso de la CPVF con terminación 03 a los mexicanos que residen en el extranjero.⁴⁶ Éste es un debate que mostró las diferentes opiniones entre los propios funcionarios respecto a ampliar el universo de votantes o acotarlo a los estrictos términos de la ley pensada para los mexicanos radicados en territorio nacional.

Se observan, además, distintos niveles de interacción que condujeron la ejecución del *Plan estratégico del VMRE* hacia el exterior con las instituciones vinculadas al desarrollo de este proceso, SEPOMEX y SRE; y al

⁴⁴ Acuerdo CG57/2011 del CG del IFE por el que se aprueba el *Plan Estratégico del VMRE 2011-2012* que presenta la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, 24 de febrero 2011.

⁴⁵ Convenio firmado entre el IFE y SEPOMEX, 7 de septiembre de 2011.

⁴⁶ El debate sobre la vigencia de la credencial 03 se resolvió en el 2010, con la emisión del acuerdo CG224/2012.

interior del IFE, donde se plantearon programas y proyectos específicos del *Plan estratégico del VMRE* con seis direcciones ejecutivas que el VMRE sumó a sus labores ordinarias propias de la elección federal. Este esquema tuvo sus bondades por la capacidad de interlocutores expertos en cada área; a saber, difusión y capacitación electoral, comunicación social, registro de electores, organización electoral, tecnologías de la información, planeación coordinación y seguimiento, las oficinas de los consejeros electorales. Sin embargo, al mismo tiempo multiplicó las opiniones, objeciones y ejecuciones de lo planeado. Por la propia estructura burocrática del IFE, es posible que el plan de ejecución horizontal, que se considera más igualitario al incluir distintas opiniones para cada etapa del proyecto, al mismo tiempo agregó tiempos y trámites al complicado proceso electoral en el exterior; en palabras de un funcionario, esto “generó tensiones en la estructura”. Por tanto, es importante revisar ese esquema y limar lo más posible las duplicaciones o confrontación de jerarquías que en una administración compleja como la del IFE, suele desarrollar fricciones. Sin embargo, hay que resaltar que en la evaluación global de los resultados de la elección en el exterior del 2012, la responsabilidad recae sobre la COVE y generalmente se dejan fuera valoraciones de cada una de las direcciones que participaron en el proceso. Lo anterior deberá ser tomado en cuenta para una estructuración futura de la maquinaria interna del IFE.

Por otro lado, el contacto con instituciones externas al IFE, como el SEPOMEX y la SRE, con las cuales se dio el mayor trabajo en el proceso de voto en el extranjero, resultó eficiente en cuanto a los acuerdos iniciales, mientras no hubo momentos críticos, como la firma de acuerdos y la planeación estratégica. Con la SRE, por ejemplo, la dinámica fluyó en tanto no se involucró a los funcionarios de dicha dependencia en ninguna labor propia del proceso electoral, como se comentará posteriormente. Así, se avanzó mucho respecto a la experiencia de 2006, pues se logró que el propio cuerpo diplomático hiciera suyo el tema del voto en el exterior, lo que ayudó enormemente en la proyección y difusión del tema en ciertas ciudades con alta presencia de mexicanos, como Chicago, Los Ángeles, Da-

llas y Houston, por mencionar algunas. Con el SEPOMEX ocurrió algo similar y la relación institucional avanzó en una primera etapa con acuerdos claros para ambas partes. Sin embargo, de acuerdo con los directivos del SEPOMEX entrevistados, al iniciar los envíos de los registros de votantes y de los sobres-voto, la complejidad del sistema de correo postal certificado, que no existe en algunos países, incorporó tensiones no previstas al proceso.

Lo que ocurrió es que la dinámica del envío de correo postal certificado aumentó los costos económicos previstos al inicio del proyecto, pues el envío y el rastreo de sobres-voto extraviados se llegó a realizar en más de una ocasión, con el costo adicional que esto representó. Es importante mencionar que, de acuerdo con la ley vigente, el uso del correo postal certificado es el formato aceptado para un proceso electoral en el exterior; sin embargo, los resultados obtenidos en la complejidad que el formato establece demostraron que éste debe ser uno de los puntos a revisar. Se demostró que es imposible controlar desde México todo el proceso de envío y recepción de los sobres-voto, ya que cada oficina postal a lo largo del mundo tiene sus propias normas y éste no es un problema que se resuelva con acuerdos entre gobiernos, sino que obedece a la propia estructura postal internacional, donde cada país tiene su propia logística.

Observaciones obtenidas a partir del análisis de las entrevistas realizadas a usuarios y funcionarios relacionados con el proyecto del VMRE

1. Evidencias

Los datos arrojados por los resultados del VMRE hicieron que la jornada de 2012 se considerara positiva en un sentido modesto, respecto a los resultados obtenidos en la primera elección de 2006, ya que hubo un aumento en la votación de alrededor de 25%. Mientras en 2006 votaron 32,632 ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, en 2012 lo hicieron 40,737. Además, el presupuesto utilizado para la segunda

experiencia de voto desde el extranjero fue 54% menor, en precios corrientes, en relación con el de 2006, según los datos proporcionados hasta el momento del estudio.

A pesar de este conteo elemental que muestra avances, lo evidente es que no hay satisfacción generalizada por los resultados. No hay grupo, actor político ni elector nacional que no plantee críticas al modelo actual del voto, como el principal obstáculo para generar una participación mayor a la obtenida. Se sabe que los índices de participación electoral desde el exterior suelen no ser altos y que la experiencia mexicana probó no ser de grandes porcentajes de participación. Sin embargo, la expectativa de tener una participación que refleje, al menos en una parte, el dinamismo que la propia sociedad mexicana expresa actualmente en cada proceso electoral y que constata las muchas y variadas formas de participación política que claramente se observan entre mexicanos residentes en el extranjero, dejó de ser un clamor excepcional para volverse una crítica constante.

El modelo, se dice y se repite tanto entre los usuarios entrevistados de diferentes partes del mundo como por los funcionarios entrevistados, es el mayor obstáculo de la participación electoral. Resulta claro a partir de los resultados en votos totales, pero sobre todo, con un costo político que hace inviable su réplica en la forma en que se ha llevado a cabo.

Esto es claro para los que administraron el modelo de votación mexicana en una o dos ocasiones (2006–2012) y, por el comparativo con otras experiencias internacionales (Venezuela, por ejemplo) e incluso con experiencias locales dentro del país que mostraron una respuesta alentadora eliminando candados (DF y Chiapas).

En este orden de ideas, el lugar común más recurrente para señalar al modelo de votación vigente como inapropiado lo ocupa el tema de la CPVF. Se repite insistentemente, por parte de usuarios (los entrevistados en este proyecto) y funcionarios, que el principal obstáculo para generar una mayor votación es que la amplia mayoría de los residentes en el extranjero no cuentan con la CPVF expedida por el IFE. Si bien este tema es efectivamente el impedimento estructural que permite que un ciudadano pueda ser consi-

derado parte del padrón electoral, también es cierto que es necesario tener cuidado con la expectativa que se le atribuye al tema de la CPVF como el obstáculo para que miles o millones puedan votar desde el exterior. La realidad es que el número potencialmente existente de quienes cuentan con CPVF del IFE —terminación 03, que se permitió usar desde el exterior de manera excepcional— está muy por arriba de los registros recibidos para votar. Es decir, muchas personas que tienen credencial del IFE no votaron aun contando con el mecanismo para iniciar el trámite, por lo que, si bien la carencia de la credencial del IFE se ha convertido en la principal demanda para ampliar la base electoral, éste no es un elemento que explique completamente la baja participación de los mexicanos en el extranjero. Por tanto, es preciso considerar que, aun cuando una inmensa mayoría contara con la CPVF, esto no se traduciría en una votación masiva.

Documentar a los mexicanos que viven en el extranjero a partir de la posibilidad de obtener una CPVF, un sello de identificación oficial en México, es altamente recomendable. De entrada, eliminaría una barrera estructural que en este momento es y ha sido el principal elemento de exclusión de potenciales votantes —repetido en prácticamente todas las entrevistas realizadas—. Sin embargo, no puede ser considerada como la solución a la participación electoral ni puede esperarse que por tener la CPVF se modifiquen los patrones de votación de manera espectacular entre los mexicanos residentes en el extranjero. Al mismo tiempo y paradójicamente, sin esta credencial tampoco hay forma de mover los índices de participación ni de ampliar la posibilidades de intervenir a miles de mexicanos.

Los acuerdos señalados por distintas voces autorizadas apuntan que hay avances y sugerencias respecto a la viabilidad de instrumentar mecanismos —factibles en lo técnico— y una legislación que permita la credencialización de los mexicanos residentes en el extranjero. De ser así, se puede considerar que permitir el trámite de la credencial del IFE desde el exterior se puede destrabar con ajustes legales y técnicos, generando un cambio incluso dentro del mismo modelo restrictivo actual. Este

punto debería concentrar los esfuerzos de los distintos actores interesados en avanzar en el tema y dejar atrás argumentos que desgastan el debate, —como proponer que se utilicen diversas formas de identificación, como la matrícula consular, el pasaporte, la licencia de conducir o el acta de nacimiento—, debido a que el sistema electoral mexicano, por lo menos en su forma actual, no está hecho para utilizar ningún mecanismo que no sea la CPVF junto con sus múltiples candados y controles. Así, lo que permitiría avanzar en el tema, sería ofrecer las garantías jurídicas y técnicas para credencializar desde el exterior. Los entrevistados coinciden en este punto prácticamente sin oposición alguna.

2. Coincidencias

Un punto central de lo que ha sido el modelo de voto desde el extranjero es la utilización de las embajadas y consulados para apoyar el proceso. Ante la obviedad de que dichos espacios son territorio mexicano aun en suelo extranjero, este tema ha dado como resultado argumentos mucho más complejos que los que se conocen en cualquier otro caso. Mientras en la mayoría de los países del mundo el voto desde el exterior se realiza desde las embajadas y consulados, en México esto no ha sido posible principalmente por los tres puntos siguientes: 1) la cantidad, en número, de la diáspora mexicana no es comparable a casi ningún caso, 2) la incapacidad física y técnica de estos espacios para fungir como sedes naturales de un proceso electoral del país que representan y, 3) la vinculación del cuerpo diplomático con el Poder Ejecutivo en turno implicaría que la cooperación de éste con el IFE involucraría al Poder Ejecutivo, como señalan los funcionarios entrevistados. Esto, se dice, podría llevar a malas interpretaciones sobre los resultados electorales, dada la frágil confianza de los ciudadanos en el sistema político mexicano. Más allá de la veracidad o pertinencia de estos argumentos, la realidad es que son el telón de fondo sobre el que se desarrolla la elección desde el exterior y lo que explica la manera en la cual se ha desarrollado el modelo vigente.

Afortunadamente, lo interesante del PEF 2011–2012 es que se dieron coincidencias en posturas más abiertas y flexibles en cuanto al papel que pueden desempeñar las representaciones diplomáticas de México en el extranjero, lo que permite sugerir posibles alianzas estratégicas. A diferencia de 2006, cuando la SRE prácticamente se mantuvo ajena al proceso de voto desde el extranjero, en la experiencia de 2012 hubo un claro acercamiento con el IFE a partir de convenios y acuerdos firmados con antelación al proceso electoral, a partir de los cuales se diseñaron las estrategias para el VMRE 2011–2012⁴⁷.

La primera estrategia fue el uso de un espacio en los consulados para desarrollar una propuesta de apoyo al registro de electores. El detalle está en que se contrató a personal externo al IFE, a través de un procedimiento con estrictas normas de licitación, en el cual la empresa ganadora fue Manpower. Los consultores de la empresa motivaban el registro en la LNERE dentro de las instalaciones del consulado, evidentemente en un espacio restringido para no afectar las actividades ordinarias de las cancillerías. Esto se tradujo en un aumento importante en el registro de electores. El procedimiento, que duró casi tres meses y medio, rompió con el mito de que el proceso electoral fuera un tema ajeno a las sedes diplomáticas mexicanas. Si bien los miembros del cuerpo diplomático no tuvieron injerencia directa en la votación desde el exterior —salvo en la promoción del registro y voto—, en algunos casos hubo cooperación entusiasta por parte de algunos consulados que asumieron la causa electoral y ayudaron en la medida de sus posibilidades, dentro del marco normativo vigente. Ejemplo de esto fueron los consulados en Chicago, Dallas, Houston y Los Ángeles, por mencionar algunos.

Esto no quiere decir que el uso del suelo diplomático se vinculó con las labores oficialmente realizadas por el IFE; sin embargo, fue tan afortunada la coincidencia de apoyar el proceso del voto desde el exterior, que no se registraron problemas relevantes durante la presencia de funciona-

⁴⁷ Convenio Específico celebrado entre el IFE y la SRE el día 7 de septiembre de 2011.

rios externos en los consulados y, por el contrario, lo que se reporta es disposición cordial a que realizaran su labor en las mejores condiciones posibles. Ante este cambio de actitud *de facto*, algunos funcionarios han sugerido que es viable crear representaciones del IFE en las propias oficinas consulares como lo hacen otras dependencias gubernamentales mexicanas, por ejemplo, la Procuraduría General de la República. Algunos funcionarios consideran que esto potencializaría la promoción del voto y la cultura cívica entre los residentes en el extranjero.

Es importante enfatizar que para los funcionarios de la SRE, la cooperación puede fortalecerse, siempre y cuando se respete la absoluta distancia entre dichas dependencias y sin involucrarlos en ningún tipo de labores de promoción, registro o conteo de votos. Esto según algunos funcionarios “por lo delicado que resulta para dicha dependencia el ser representantes del propio Gobierno Federal”. Para los usuarios entrevistados, la idea del uso de las instalaciones diplomáticas como sede para desarrollar alguna parte del proceso electoral parece natural porque han observado que así se realizan otras elecciones desde el exterior en los países donde residen. Por esto, les sorprende, y en algunos casos es fuente de fuertes críticas, que esto no ocurra así en el proceso del VMRE. Aprovechar la disposición, ánimo y experiencia positiva que tuvo la presencia de representantes del IFE en oficinas consulares, es un punto a tomar en cuenta para un modelo renovado de voto en el exterior.

Otro punto de coincidencia entre los actores entrevistados es el papel que se le atribuye a la normatividad sobre el voto postal certificado para explicar los resultados obtenidos en la votación emitida desde el exterior. A juzgar por los resultados, hay un enorme vacío entre el número de registros realizados (59,115) y los votos finalmente emitidos (40,737). Esto significa que 18,378 votos no se emitieron o se quedaron en el camino; lo que equivale a 31% de los registros. ¿Qué pasó aquí? Algunos coinciden en que son varios los pasos requeridos para emitir el voto desde el exterior. Uno central es el registro de electores. Este proceso recibió toda suerte de observaciones por parte de los entrevistados para este informe. Desde las opiniones más

favorables, que señalan la facilidad del llenado de la solicitud en línea (desde Internet se bajaban los formatos y se podían llenar por esta vía también, aunque luego había que imprimirlos y enviarlos) hasta que las juzgaban que el proceso fue complicado, engorroso y burocrático. A continuación se incluye fragmentos de opiniones al respecto:

“Complicado en muchos sentidos, en el sentido del llenado y en el sentido de tener que contar con una conexión a Internet que no todos los mexicanos contamos acá. A pesar de ser una herramienta ahora muy común y necesaria para muchas cosas, yo podría asegurar que gran porcentaje de los mexicanos no la usan en este lado... Algunos de ellos me decían, no tengo credencial de elector, entonces eso me impide poder terminar el trámite... hay muchos aquí que están sin ningún tipo de identificación, entonces se les hacía complicado, engorroso, tardado. En mi percepción personal si fue un poco complicado acceder al voto”.

“(...) era muy engorroso porque había que sacarle la fotocopia a la credencial por los dos lados, había que firmar la fotocopia, que tenía que ser igual a la firma que venía en la parte de atrás de la credencial de elector; después llenar el formato sin ningún tipo de error, meterlos al sobre con el porte pagado y que además se tenía que imprimir vía Internet... muy complicado para los niveles de educación y cultura de nuestro pueblo, pues no es un sistema que sea amigable para que los mexicanos puedan votar. Tampoco ofrece incentivo necesario al no haber campañas, al no haber más información en el extranjero, al no haber una explicación clara, una vinculación de los mexicanos que ya no viven en México y cuál es el beneficio de que ellos puedan influir en la elección de sus autoridades”.

Sin embargo, los resultados iniciales mostraron que el proceso se puede mejorar, sobre todo con el *Programa de asistencia en el llenado de la SILNERE*, desplegado en los 30 consulados con mayor afluencia de mexi-

canos en Estados Unidos. Este proyecto otorgó un apoyo especial de personal capacitado exclusivamente para ayudar en la etapa del registro.⁴⁸ Si bien esto no modificó la tendencia de baja participación electoral desde el exterior, sí fue una variable importante para que aumentaran en 44% los registros respecto del proceso anterior de 2006. Sin embargo, el aumento en los registros no se proyectó en votos, como se señaló anteriormente, y la causa de ésto muchos la atribuyen al proceso de envío postal que siguió a la etapa de registro.

Sin duda, en prácticamente todas las entrevistas realizadas tanto a usuarios como a funcionarios, se habló de que el uso del envío postal certificado del formato, señalado por la ley electoral mexicana, impuso restricciones que volvieron el proceso de voto complicado, caro y, en última instancia, un obstáculo para concluir exitosamente el proceso.

Una vez concluido el registro para votar desde el exterior, cada ciudadano debía recibir un PEP con la documentación para votar, entre la cual se incluía material informativo sobre los candidatos y obsequios por parte del IFE como marcos para fotos y calcomanías. Posteriormente, el ciudadano debía enviar su sobre a través de correo postal certificado, una modalidad que prácticamente no existe en todo el mundo, lo cual resultó en un trámite extra que los ciudadanos debieron afrontar. Para esto, no bastaba con introducir el sobre en un buzón de correo, sino que era necesario ir a la oficina de correo para enviarlo, pues el trámite es personal y sólo podía recibirlo el ciudadano a quien estaba dirigido.

Para algunos, no hubo mayor complicación porque recibieron su sobre-voto y lo remitieron sin contratiempos. Sin embargo, son recurrentes las anécdotas sobre las dificultades del proceso, por ejemplo, para pedir permiso en el trabajo a fin de recoger el PEP, pues sólo se entregaba en horarios laborales. Este punto complicó el proceso porque implicó varios envíos y muchos PEP se quedaron resguardados en oficinas

⁴⁸ El IFE celebró un contrato con la empresa Manpower, luego de una licitación pública, para realizar la labor de asesoría directa a ciudadanos mexicanos para registrarse, a fin de votar en el extranjero.

postales de distintas partes del mundo. Los paquetes eran devueltos a México cuando los ciudadanos no estaban en su domicilio para recibir los sobres. En el momento en que reclamaban sus PEP, tanto las oficinas del registro como las de la COVE dedicaron tiempo a rastrear la ubicación del material e incluso discutieron con correos locales que no aceptaban el envío.

El SEPOMEX ayudó a recuperar algunos votos que quedaron atorados por distintos motivos, generalmente de normatividad distinta a la del envío postal mexicano certificado que no se reconocía en otros lugares —principalmente en países como Francia, Suiza e incluso China, donde se registraron algunos de los casos más sonados—. Es decir, este procedimiento postal certificado complicó y colocó una tensión extrema entre funcionarios de todas las áreas involucradas, igual que ante los mismos ciudadanos que dieron seguimiento al tema y lo manifestaron de manera crítica. Aunque porcentualmente no era una mayoría, quedó en el inventario de los problemas enfrentados.

Por tanto, el costo en recursos económicos y humanos se multiplicó en este punto y se demostró que la diversidad de oficinas postales en el mundo hace inoperante una negociación en cada caso; sobre todo cuando la contraparte en el extranjero no reconoce el tipo de envío que México propone con el sobre-voto certificado y prepagado. En palabras de un funcionario de SEPOMEX, “le pedimos cosas para las que no está hecho (...)”

Esto explica por qué, entre los entrevistados, no hay funcionarios que ratifiquen el uso del correo postal certificado, ni siquiera entre los funcionarios de SEPOMEX, quienes enfrentaron el problema directamente, o entre los funcionarios de las oficinas del RFE, desde donde se enviaron y recibieron los PEP. Así, el correo postal certificado implica un burocratismo adicional y multiplica el costo por el seguimiento casi personalizado que implicó para el IFE. Para los usuarios entrevistados, éste es uno de los puntos de mayor recurrencia en lo que relatan como anécdotas de su experiencia de voto desde el extranjero: perseguir carteros, pedir permisos para salir a buscar su PEP, pelear con algún empleado postal que no acep-

taba que el envío ya estaba pagado desde México o, en los peores casos, no recibir su documentación o recibirla demasiado tarde para votar. El siguiente testimonio sustenta lo anterior:

“yo les decía que no me había llegado y me decían ‘pues es que le tiene que llegar’ (...) La última semana, una semana antes de la elección, me llegaron dos correos a mi cuenta de que estaba mal la dirección, pero yo volví a verificar y se las había enviado bien y se las volví a reenviar con mi e-mail pasado, el chiste es que se tardó muchísimo y finalmente me llegó el 2 de julio”.

A pesar de lo anterior, hay un acuerdo en el que el envío postal es importante porque cubre un espectro muy grande de potenciales votantes e incluso porque es un mecanismo que, estando en el extranjero, los mexicanos aprenden a utilizar más frecuentemente de lo que se usa en México. Por tanto, la recomendación no es eliminar el mecanismo de correo postal como una vía para el envío de votos, sino flexibilizar la normatividad para que los envíos no sean necesariamente a través de una única agencia (SEPOMEX) y por vía certificada.

La campaña de difusión del VMRE es un tema que genera coincidencias por las observaciones señaladas tanto por usuarios como por funcionarios vinculados al proyecto. Es importante destacar que la población mexicana en el extranjero, a pesar de su concentración en Estados Unidos, es diversa y está dispersa en diferentes países y continentes. Así, parece que los mensajes emitidos sobre la idea del voto tuvieron un universo específico de mexicanos que se sentían motivados por el mensaje “hazlo por los tuyos...”; sin embargo, las entrevistas revelan que este mensaje simplemente estaba fuera de sus intereses. El votante promedio entrevistado para este estudio cree que la idea de votar es una reivindicación, un gesto de voluntad ciudadana, una forma de opinar sobre un universo político que asume como el propio pese a estar lejos del país. No hay un discurso muy elaborado como se pretende demostrar con la idea de que al votar se

beneficia a la familia directa; por el contrario, los entrevistados manifestaron que lo hacían por ellos mismos, por su interés personal y por no perder un derecho que sienten endeble. Incluso, muchos señalaron que “sentían que estaban más enterados que su propia familia en México”.

Como en tantos temas, en este también hay variedad de opiniones, aunque se genera cierto consenso que tiene que ver con el contenido del PEP. Una mayoría señala que, pese a agradecer el envío de los distintos materiales contenidos en el PEP, les parecía un gasto excesivo desde el marco para fotos y los DVD, hasta los materiales e instructivos. Los entrevistados afirmaron que les resultaba “chocante” pensar en el costo de cada uno de estos envíos; e, incluso, algunos cuestionan si lo valen por la situación de pobreza que hay en México. Por supuesto, hubo quienes externaron una simpatía especial por el contenido extra en los envíos del IFE, pero fueron los menos:

“Nos tomamos fotos de todo, desde que mandamos por primera vez el sobre, de todo, todo, cuando lo recibimos, cuando votamos, todo. Y bueno, al final de cuentas llegó el paquete, padrísimo. Lo abrimos y bueno cuando lo abres te venía el portarretratos, que la verdad es un detalle simpático... para que le pusiéramos foto, un detalle que la verdad no te lo esperabas... Y bueno, el video que te mandaron te explicaba perfectamente cómo mandar tu voto... Y luego había un cuadernito que también venía escrito por si no tenías DVD o una computadora para leer el CD, te lo explicaban con dibujitos y súper bien redactado”.

Por lo que antes se ha dicho, una coincidencia clara es la posibilidad de planear campañas diferenciadas considerando los perfiles distintos de la población migrante, aprovechando los diferentes mensajes que pueden tener repercusión en cada segmento de población. Sobre todo, enfatizando lo valioso del voto en sí mismo para aportar en la construcción del valor de la ciudadanía. Al mismo tiempo, es posible pensar en un envío

más austero sin que eso quite emotividad y sentido de pertenencia al voto, como suele atribuírsele desde el exterior. Esto se fortalece con la evidencia de que el uso de medios electrónicos por parte de los posibles votantes tuvo y tendrá más relevancia porque, como los usuarios señalaron, generalmente omitieron la información enviada desde México y buscaron personalmente información en Internet. Esto no es solo cuestión de jóvenes ni de personal altamente escolarizado, como suele pensarse, sino de un perfil que puede tener un interés político más alto respecto de la media, y que busca información en varias fuentes. Por estas razones, considerar el costo del envío es un tema central no sólo por el dinero, también por el mensaje que se transmite con un gasto que se considera excesivo.

El uso de las redes sociales, páginas de Internet, microsítio, Twitter y Facebook se considera un acierto con el que coinciden las fuentes entrevistadas. El esfuerzo se vio reflejado en que el tema se difundió no sólo para quienes podrían votar en el exterior, sino para los mexicanos en general. Sin lugar a dudas, el servicio y seguimiento meticulosos de estas redes sociales dio un sentido de comunidad a quienes se interesaron por el tema y atrajo a votantes que probablemente hubieran quedado fuera por el contacto en sus comunidades, su aislamiento social o desconocimiento del proceso político mexicano.

La controversia en este punto no fue tanto sobre la pertinencia del uso de las herramientas tecnológicas al alcance, sino sobre cuáles instancias deberían manejarlas en el IFE (la COVE, la DECEYEC o la CNCS). Esto muestra un punto que también generó dificultades, más que en su diseño, en las atribuciones definidas y las instancias responsables para su ejecución. Este punto es importante, no tanto por los roces propios de toda estructura organizacional, sino porque la efectividad de estos medios electrónicos depende estrechamente de la claridad y consistencia de los mismos. Queda por definir explícitamente la manera en que serán manejados y por quién, para generar una coordinación y comunicación efectiva y positiva. En este sentido, una recomendación es que los mecanismos establecidos para este PEF 2012 deben preservarse, puesto que no se puede improvisar la construcción de

redes sociales, ya que es algo que lleva tiempo y requiere actualización constante. Se deben cuidar como un activo que esta elección generó y sería un desperdicio no mantenerlas vigentes pues, justamente, ofrecen un contacto necesario con un potencial universo de votantes cuya naturaleza e identidad específicas no son las del grueso del electorado nacional mexicano, al que se puede reactivar con mensajes y publicidad local. La población que reside en el extranjero merece recibir un mensaje que la mantenga informada, pudiendo ser parte de lo que permita mantener el vínculo del Estado con su diáspora (sin ser el objetivo porque sería irrealizable).

3. Hallazgos

El voto en el exterior es el gran laboratorio del futuro electoral mexicano. Lejos de la idea inicial con que se inauguró este proceso político, como una forma de inclusión política de los ausentes del país al momento de las elecciones, lo que el voto desde el exterior ha posibilitado es mostrar que existe una amplia variedad de escenarios que permiten vislumbrar formas de participación electoral no exclusivas para quienes radican en el exterior. Experiencias como el voto adelantado son ya un hecho en el proceso electoral mexicano, dado que los residentes en el extranjero manifiestan su voto meses antes de la elección correspondiente. Así, lo que es una crítica por la distancia en días entre el momento en que quienes viven en el extranjero deben emitir su voto y las elecciones dentro del país, para efectos concretos ofrece una experiencia ya verificada en miles de casos sobre la posibilidad de que eso no quite validez ni certidumbre a su voto. Ciudadanos mexicanos dentro del país podrían beneficiarse de esta opción.

Lo mismo ocurre con el voto por correo que podría ser una opción para miles de mexicanos que residen en el país y que, por distintas circunstancias, no pueden emitir su voto el día de la elección. Por tanto, con dos experiencias de voto en el extranjero se han abierto opciones a formas de votación que podrían instrumentarse con la población en general.

El voto por Internet, que es el gran hallazgo de este proceso, se volvió realidad debido a su uso en la elección para el voto de los oriundos

del Distrito Federal en el exterior. Gracias a la flexibilidad de la normatividad de esta entidad sobre el voto en el extranjero de los ciudadanos originarios del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) tenía prácticamente nulas restricciones para desarrollar la elección, a diferencia del PEF que está sobrerregulado. Pudieron innovar y probar mecanismos que, además de la inclusión en el proceso político electoral mexicano de miles de ciudadanos pueden extrapolarse al resto de la población. Sin ser la panacea del voto en el extranjero, pues el voto electrónico de los ciudadanos oriundos del Distrito Federal no representó la mayoría de los votos emitidos, sí demostró ser una opción viable que no recibió fuertes críticas, sino elogios por la ventana de oportunidades que abrió. Técnicamente, como indicaron las áreas jurídicas tanto del IFE como de la SRE, el voto electrónico por Internet es viable y “es un asunto de revisión de instrumentos normativos”.

Para los usuarios en el extranjero, hay dos caras del voto electrónico por Internet: por un lado, algunos señalan que es la vía ideal de voto desde el extranjero, tanto por su facilidad y costo a largo plazo como por el manejo recurrente que en el exterior se tiene de trámites vía Internet; por otro lado, muchos afirman usar Internet de manera ordinaria. Sin embargo, hay voces que alertan acerca de no sobredimensionar esta vía, debido a que son millones los mexicanos que tienen un nivel de analfabetismo cibernético que los descalificaría de inmediato para votar si sólo fuera por medios electrónicos. La gente trabajadora mexicana, según señalan distintos usuarios, tiene un uso muy limitado de Internet aunque eso los mantenga aislados. Sus hijos, generación 1.5 o segunda generación, pueden estar rompiendo esa barrera, pero no ellos y ese punto es fundamental para el tipo de opciones de voto que se consideren instrumentar bajo un modelo novedoso.

4. Aciertos

La implementación del *Programa de asistencia en el llenado de la SILNERE* utilizando a la empresa Manpower, se considera exitosa por el número

de registros obtenidos. Sin embargo, la propia experiencia mostró que si bien aumentó el registro de votantes, esto no se tradujo automáticamente en votos. Son varios los motivos que lo explican, por ejemplo, el voto por correo postal certificado, pero sobre todo la intención explícita por participar en el PEF. Muchos de los ciudadanos registrados que cumplían con los requisitos (por ejemplo, contar con su CPVF 03) aceptaron ser registrados, aunque esto no se tradujo en una actitud activa y decidida para hacer de ese registro un voto. Muchos de esos registros simplemente se hicieron por compromiso, agradecimiento, cortesía o simpatía hacia quien los asesoró para realizar el trámite. El procedimiento se detuvo cuando pasó de un trámite (registro) a una decisión individual, personal y ciudadana de ejercer sus derechos políticos.

Este punto es de una complejidad que rebasa cualquier procedimiento meramente técnico, pero que es necesario tener en cuenta en todo momento, aún más en el caso del voto desde el extranjero, donde se observan con mucha más crudeza las diferencias en los perfiles de potenciales votantes; por ejemplo, por la escolaridad o por el tiempo de residencia fuera del país. No se trata de decir que el tiempo ausente implica una pérdida del vínculo o del conocimiento sobre México que una persona pueda tener, aún con largo tiempo residiendo fuera; pero pueden definir las experiencias de participación política y social en procesos como las elecciones. Así, entre los entrevistados para este estudio hay claridad en general respecto al valor de las elecciones, la importancia de ejercer el voto y el interés por informarse.

Sin embargo, donde se marca una distancia entre los mismos entrevistados, es en qué tanto conocen el procedimiento electoral: de manera más cercana o sólo lo conocen de oídas. Esto es, conocer y reconocer los procesos de cambio político de las últimas dos décadas que son un referente de cultura política e inclusive, en algunos casos probablemente, los entrevistados pudieron ser funcionarios de casilla durante algún proceso cuando residían en México. Esto muestra algunas de las visiones, posturas y críticas hacia el sistema electoral mexicano que están asociadas al tiempo

de residencia fuera del país. Así, el tiempo de residir en el extranjero no es un asunto abstracto como se discute en la literatura especializada en este tema, sino la evidencia, a partir de las entrevistas realizadas, sobre una mayor cercanía con el proceso electoral cuando ellos mismos o un conocido fueron funcionarios durante algunas elecciones.⁴⁹

5. Focos rojos

Los universos estudiados revelan una serie de puntos delicados que es necesario y preciso tener en cuenta. Un primer punto es la disparidad de ideas que se expresan entre los funcionarios sobre el sentido del VMRE. Algunos afirmaron que “es mero interés de políticos y académicos”, otros señalaron que “es una forma de preservar la identidad de los mexicanos en el presente y hacia el futuro”. En contraste, los ciudadanos entrevistados manifestaron en más de una ocasión, una claridad absoluta sobre el sentido de su voto:

“el 1 de julio, que yo todavía tenía la esperanza de ver si podía votar en casilla especial... yo dije, pues si no voy a poder votar, yo sí voy a hacer mi parte de cuidar esta elección y me quedé como funcionaria, yo estaba muy contenta la verdad”.

Es preciso realizar, por tanto, un debate interno a nivel de funcionarios que logre identificar y compartir el significado del VMRE sin que se le atribuyan elementos adicionales a los que su propia naturaleza expresa: el ejercicio ciudadano más elemental y simple, el mecanismo por antonomasia de adscripción a una comunidad política, el refrendo de la condición de ciudadano ante un colectivo nacional. Esto puede parecer una ironía tratándose de funcionarios electorales del más alto nivel, pero lo que se observa a través de las entrevistas es que, en

⁴⁹ Entre los entrevistados hubo usuarios que señalaron haber sido observadores electorales, lo que claramente muestra un interés superior a la norma por los asuntos políticos y por el procedimiento electoral.

la medida en que el voto en el exterior se define a partir de objetivos tan variados, el mensaje de por qué existe dicho voto no resulta claro y no crea una sinergia colectiva donde los funcionarios del IFE vean simplemente en el hecho de votar, el principal objetivo de la democracia que resguardan desde la trinchera electoral. En consecuencia, cuando entre los mismos funcionarios electorales existen dudas sobre la pertinencia del voto de los ciudadanos que residen en el extranjero, se amplifican los atributos que el mecanismo tiene en sí mismo o queda en un mero acto administrativo, sin que se comprenda cabalmente la trascendencia del significado de la extensión de derechos ciudadanos más allá de fronteras nacionales. Esto, siendo México uno de los países con mayor movilidad humana del mundo. Por todo lo anterior, es pertinente considerar una formación mínima y elemental para los funcionarios que participen en un proceso como el del VMRE, el cual representa un segmento del electorado mexicano pero con una historia, circunstancias y especificidades distintas aún al interior de dicho grupo.

Este punto se vincula con el hecho de que, a través de las entrevistas se constataron una serie de lugares comunes atribuidos a los mexicanos radicados en el extranjero, denominados como migrantes de manera general, pero donde se engloba a todos los perfiles que componen el amplio espectro social, cultural y económico que ese electorado representa. Así, por ejemplo, se observó una idea repetida de que los mexicanos en lugares como Europa u otros países tienen un nivel educativo muy por encima del migrante mexicano en Estados Unidos. Si bien, esto ocurre en términos numéricamente absolutos, lo importante es evitar generalidades, ya que, entre los entrevistados en Europa y América Latina, algunos eran estudiantes de alto nivel escolar, mientras otros eran personas desempleadas, amas de casa con educación básica y trabajadores independientes. En otras palabras, por diversas razones, los mexicanos que radican en otros países además de Estados Unidos tienen una historia migratoria diferente a la tradicional; pero esa misma historia ha cambiado entre los mexicanos radicados en Estados Unidos y “no todos los

mexicanos en Europa están haciendo un doctorado” señaló un entrevistado que radica en España.⁵⁰

Lo mismo ocurre respecto al imaginario repetido sobre los mexicanos en Estados Unidos, dependiendo de quién los define. Pueden ser señalados como sectores de trabajadores de bajo nivel educativo y con pocos recursos sociales y culturales y, por tanto, ajenos a los procesos políticos en general (ante lo cual no se explican las movilizaciones de ese mismo sector en la llamada Primavera de 2006). También existe la idea de que alrededor de 12 millones que componen el universo de mexicanos radicados en Estados Unidos pueden incluirse en una serie de elementos definidos por gustos compartidos, opiniones y fuentes de información comunes, lo cual, con el propio ejercicio del voto desde el exterior, mostró una diversidad aún más rica que la imaginada. Por ejemplo, en algunas entrevistas se señaló, tanto por parte de funcionarios como por usuarios, que “los mexicanos se informan a través del periódico *La Opinión*” o en entrevistas con Jorge Ramos, periodista líder entre los hispanos. Si bien esto tiene un grado de verdad, lo central es que ante una comunidad tan diversa, amplia y expandida las generalidades no funcionan y es preciso desplegar campañas que reconozcan esa diversidad.

“¿Poner carteles en un lugar donde no circulan mexicanos?” Ésta fue una crítica recurrente a la propaganda realizada por el IFE. Sin embargo, más allá de decisiones que pueden ser controvertidas, “no hay información mediática suficiente... lo diseñan pensando que los mexicanos están en México, pero ya están aquí, la información del voto en el extranjero convive con otra información anglosajona y mexicana acá, y así no están pensadas las campañas, están pensadas como si los mexicanos vivieran allá... mi primera observación, esa mala planeación de la estructura de la propaganda política”. Otros dicen: “...había mucha gente que no estaba

⁵⁰ México beca a menos de 3000 mexicanos para realizar estudios de posgrado en el extranjero y tan sólo en España se calcula en 21,000 los mexicanos que residen en ese país.

enterada, incluso yo me percate varias veces de publicidad del IFE, pero la gente no se enteró”.

Lo central es reconocer que debe pensarse en la diversificación de la información sobre el proceso mismo, considerando la diversidad de dicha comunidad. De ahí la importancia de mecanismos como el de la Red de Vinculación, los clubes, las asociaciones de profesionistas, los nuevos grupos de migrantes como el del Distrito Federal, los grupos vinculados al Estado mexicano (el servicio consular), los becarios del CONACYT y las redes sociales son plataformas que pueden llegar a sorprender. Un caso que movilizó a todo un grupo es el de una red privada de amigos de Facebook que inició con una convocatoria a mexicanas en el extranjero como un modo para vencer la nostalgia. Lo interesante es que en la red se incluyó el tema del voto en el exterior y resultó, entre amigas, una fuente de información directa, lúdica, de controversia sobre la importancia de votar. En menos de unos meses acumuló más de 2,000 nuevos miembros y dio una proyección que no tuvo ningún anuncio o entrevista, ya que generalmente resultan efímeros en el recuerdo, no sólo en este tema, sino en todo tema de comunicación que por esa razón busca la repetición abrumadora. Lo relevante de comentar la anécdota es que este mecanismo puede explicar en gran parte el aumento de los votos en un porcentaje significativo del 5.38% provenientes de España.⁵¹

Recapitulando, no hay forma de describir a los mexicanos en el extranjero sino a partir de su diversidad, lo cual debe ser considerado para hacer campañas que reconozcan la sencillez del votante promedio. Al mismo tiempo, hay que reconocer el sinfín de diferentes perfiles que no son sino la representación del México complejo y diverso que somos al interior y al exterior del país.

Un tema que inhibió votos fue la inseguridad. Desafortunadamente, hubo repetidos testimonios que señalaron que conocían a mexicanos que

⁵¹ Donde también funcionó de manera muy exitosa otra red de información para mexicanos que existía desde tiempo atrás y que simplemente se ofreció de plataforma para replicar los mensajes del voto en el exterior.

decidieron no enviar sus papeles de registro para no exponerse a posibles circunstancias de extorsión, secuestro o peligro para sus familias. Esto se dijo sobre todo entre votantes provenientes del norte del país. Mencionaron que no tenían la seguridad de que el envío de sus datos confidenciales vía correo postal certificado no cayera en manos de criminales. Así, la referencia a la situación de violencia en el país fue un factor que se mencionó entre quienes fueron entrevistados. Esto muestra el conocimiento y seguimiento bastante cercano de la vida cotidiana en México y, sobre todo, de sus familias y localidades de origen.

Esto se vincula con un tema que estuvo presente en el ánimo de muchas de las entrevistas y que debe ser considerado como estratégico para futuros procesos electorales. Se trata de la visión y percepción del sistema político mexicano como decadente, corrupto y no acorde con el dinamismo de la sociedad mexicana de la cual, la inmensa mayoría de los entrevistados se manifestaba orgulloso y feliz de formar parte. Entre las referencias a las instituciones mexicanas, el IFE obtuvo un reconocimiento importante, pero los representantes políticos no. Esto cambió conforme las entrevistas se realizaron al pasar el día de la elección (1 de julio, 2012), cuando los entrevistados señalaron de manera repetida cuestiones como fraude, trampa; pero poco antes, incluso, señaló una entrevistada que se había sentido "*borracha de ciudadanía*" dada la experiencia que tuvo el día de la elección. Esto indica que el conflicto electoral es un tema que trasciende con la misma fuerza que la propia elección en el conocimiento e interés por lo que pasa en México y es preciso considerarlo para llenar de contenido —en el discurso y en el mensaje— al propio sentido del voto, dado que, más allá de opiniones políticas concretas, hay una idea persistente de que los procesos tienen detractores y eso revive viejos traumas históricos del propio sistema político mexicano. Prestigiar el voto como un mecanismo democrático de decisión, de incidencia elemental, de participación y de inclusión en la vida política debe ser uno de los mensajes que contenga el voto de quienes radican en el exterior. Cuando se dan casos desafortunados de que alguien que sigue el proceso, que confía

en los pasos a seguir, en los mecanismos, en los tiempos y al final falla en su posibilidad de votar, ese ciudadano se vuelve el más crítico e incrédulo del sistema y del proceso electoral en general. Así ocurrió con un usuario que en la elección de 2006 se trasladó desde Brasil hasta Veracruz para votar, pues no pudo hacerlo desde el extranjero; en esta elección de 2012, aun cuando siguió el procedimiento escrupulosamente (siendo él mismo miembro de la Red de Vinculación), no recibió su sobre-voto y, finalmente, no pudo votar. Su frustración fue superada por su enojo para pasar a una furia contra el sistema al que califica de excluir votos potencialmente críticos. Esto conlleva un riesgo importante de considerar, ya que un intento de voto que no concluye exitosamente, es un fracaso doblemente costoso para todo el sistema; tanto por restarle crédito al proceso mismo, como por alejar a un ciudadano interesado y dispuesto a participar electoralmente.

6. Propuestas y retos

Una constante que se repite entre los distintos actores que organizan el proceso del voto en el exterior, al igual que entre ciudadanos, es la necesidad de que todos los mexicanos en condiciones de ejercer el sufragio puedan tener la CPVF. Se trata de la demanda más sentida y visible que convoca a un acuerdo: el sistema electoral mexicano debe pasar de tener votantes indocumentados a ofrecer las condiciones mínimas para que los ciudadanos ejerzan su derecho a votar. Hemos señalado que, aun con una campaña masiva de credencialización, esto no será la panacea y podría no modificar abrumadoramente los resultados de la participación; pero se trata de un requisito mínimo indispensable para dar un verdadero acceso a todos los ciudadanos residentes en el extranjero. Se ha mencionado repetidamente por parte de los entrevistados, tanto funcionarios como usuarios, que es preciso dar este paso y no hubo ningún comentario contrario a esta posibilidad. Incluso, a nivel técnico, se señaló que los avances tecnológicos permitirían ofrecer la CPVF con los candados de seguridad y los registros necesarios para garantizar su autenticidad en formatos más

sencillos que ya se están considerando usar en México, como tomar datos o fotografía con un iPad.

A pesar del acuerdo en este tema, un punto central es que, en tanto no se hagan los ajustes jurídicos correspondientes, el proceso seguirá supeditado a la imaginación de los funcionarios que se las ingenien para pensar formas de credencializar desde México a un mayor número de connacionales que pasen por el territorio nacional aunque radiquen en el extranjero. El reto es expedir la credencial en el exterior y eso requiere una reforma legal que flexibilice la posibilidad de instrumentar el mecanismo de credencialización en dos líneas: permitiendo que se realice dicho trámite fuera del suelo mexicano e instrumentando una nueva normatividad para que esto pueda ocurrir, por ejemplo, en las embajadas y consulados mexicanos bajo el exclusivo control y vigilancia de funcionarios del IFE, como insisten los especialistas del cuerpo diplomático mexicano en materia jurídica.

Flexibilizar la normatividad respecto al voto en el exterior es otro de los puntos que se propone modificar para un modelo que otorgue atribuciones a la autoridad electoral para decidir sobre los pasos que la propia elección en el exterior implican, como se ha probado en dos experiencias federales y un par más en el ámbito estatal. La ley actual está extremadamente reglamentada y no considera la enorme experiencia en la realización de elecciones por parte del IFE. Como hemos señalado, el modelo actual determina el uso del correo postal certificado; sin embargo, este mecanismo puede flexibilizarse hacia múltiples opciones consideradas confiables. Lo mismo sucede con aspectos elementales del proceso como la decisión de la autoridad electoral de que la votación emitida en el extranjero debe ser contabilizada exclusivamente en la Ciudad de México y en un local único, lo que hasta ahora ha sido un desafío enorme. Ante el deseable incremento de votos, esta norma es poco práctica, ya que el tener un espacio único de conteo de votos complica este proceso.

Estos detalles se mencionan porque fueron parte de las observaciones que las entrevistas arrojaron y muestran claramente cómo la ley regula al máximo los detalles de lo que deberían ser decisiones administrativas apegadas a la experiencia altamente probada del IFE como institución experta en realizar el proceso electoral, incluyendo el más obvio, el día de la jornada electoral misma. Sobre esto, uno de los entrevistados señaló: “hay que dejar la responsabilidad de la elección a quien corresponde”. En este sentido, se señaló en las entrevistas los casos de elección en el exterior de entidades federativas como el Distrito Federal, Chiapas y Michoacán que son modelos que muestran la posibilidad de normatividades más flexibles.

A propósito del formato de voto postal certificado, proponemos que se modifique su normatividad para considerar otras opciones de voto postal, ya sea por servicios de mensajería privada o, incluso, por valija diplomática. Además, se propone considerar otras opciones de votación desde el exterior; por ejemplo, una de las opciones más repetidas tanto por funcionarios como por usuarios, fue el uso del voto electrónico, ya sea a través de Internet o vía urna electrónica, que puede instalarse en un centro de votación, como en embajadas y consulados. Sin embargo, es importante considerar un formato que permita, como otra opción de voto, replicar el proceso electoral como se hace en el territorio mexicano con mesas de conteo con ciudadanos seleccionados de manera aleatoria, quienes son la autoridad electoral el día de la jornada. No podemos dejar pasar la oportunidad de reconocer que una de las grandes escuelas de cultura política y acercamiento al sistema electoral en México ha sido la participación de millones de ciudadanos de todo el país —de todos los estratos socioeconómicos, de todas las tendencias y opiniones— que por un día son quienes tienen bajo su resguardo el proceso electoral. Esta posibilidad puede ser una más entre las varias opciones de votación que pueden hacer inclusiva la participación electoral desde el exterior: los mexicanos residentes en el extranjero, pueden fungir como funcionarios de casilla fuera del país. Así, la elección podría ser una fiesta cívica, siendo una

oportunidad única y concreta de contacto con el sistema político mexicano para millones de connacionales en el exterior.

Al revisar la experiencia del voto en el exterior, un punto que no debe omitirse es la necesidad de que todas las fuerzas políticas del país reconsideren hacia el futuro la importancia de que los mexicanos cuenten con una identificación oficial universal, no sólo para votar, sino como elemento de registro. Si bien esto sobrepasa la propuesta de un modelo más flexible, incluyente y propositivo de voto en el extranjero, es un tema que debe considerarse urgente. Credencializar en el extranjero es una solución creativa para abrir las posibilidades de inclusión político electoral a los mexicanos más allá de su ubicación geográfica. Sin embargo, a la larga, seguirá siendo un punto que tendrá sus límites e implicará un esfuerzo técnico, administrativo y financiero monumental para el propio IFE, ya que como sabemos: “sin CPVF no hay voto...” lo que, llevado al proceso de futuras generaciones, siempre estará en déficit. Es preciso abrir el tema de qué documentos son los que el Estado mexicano reconoce como válidos.

El voto en el exterior es una oportunidad para abrir creativa y responsablemente el marco jurídico electoral para los mexicanos en el extranjero. Por su diseño, ha permitido que en México se vote por adelantado, lo que es una opción existente en las democracias más consolidadas del mundo, no sólo para quien radica en el extranjero, sino para quien no puede asistir el día de la jornada electoral a votar por enfermedad, indisposición personal —edad, por ejemplo—, o por ausencia del país aun si radica en el mismo. El voto adelantado que se ejerce *de facto* desde el exterior es una posibilidad probada que ofrece una oportunidad para el sistema electoral mexicano en su totalidad y ciertamente es una aportación que el voto en el extranjero ha permitido probar.

Finalmente, el sistema electoral mexicano está técnicamente preparado para experimentar nuevas formas de votación que han probado ser viables, como el voto electrónico por Internet. También ha mostrado la necesidad de generar formas de documentación ciudadana más inclusivas y que no se limiten a la CPVF. Teóricamente, el mayor aporte de la expe-

riencia del VMRE es que en las dos elecciones federales desde el extranjero y cuatro estatales —dos de Michoacán, una de Chiapas y otra del Distrito Federal—, el sistema electoral mexicano mostró que tiene la fortaleza para reconocer la existencia de una ciudadanía diferenciada que, por tanto, debe ser tratada de manera diferente. Esto implica que una elección desde el extranjero requiera tratamientos y acercamiento diferentes y esto es un parámetro de justicia elemental.

V. ESTUDIO INTEGRAL DEL MARCO NORMATIVO DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO Y PROPUESTAS

Antes de entrar al análisis cualitativo y a sus prolegómenos es necesario puntualizar algunas cuestiones que sirven de marco general.

La cuestión de la territorialidad

Percibir el voto de los mexicanos en el extranjero como una obligación del Estado mexicano que sólo puede cumplirse persiguiendo la cobertura completa de todo el electorado potencial que reside fuera de México implica, además de las dificultades que se han evidenciado en las elecciones de 2006 y 2012, un problema conceptual serio.

La primera palabra que aparece en el texto normativo de la CPEUM, “en”, constriñe su eficacia y también su exigibilidad al territorio que ocupa el Estado mexicano. El Artículo 1 de la CPEUM es una de las normas de mayor generalidad en el Derecho Mexicano; es la que abre el capítulo de los Derechos Humanos y sus Garantías y, ni siquiera tras la sustancial reforma de junio de 2011 —que significó no sólo la incorporación de los Derechos Humanos al Derecho Mexicano, sino también un cambio ideológico y de racionalidad jurídica sustancial, al transitar del “otorgamiento de garantías” al “reconocimiento de derechos”—, puede sostenerse que el

derecho de voto tenga una vigencia en el extranjero equivalente a la que tiene dentro del territorio nacional.

Este factor de territorialidad que asume la propia CPEUM impone una concepción del derecho a ejercer el voto en el extranjero distinta a la del ejercicio y el cumplimiento del derecho y la obligación de votar en México.

No se trata de una obligación directa del Estado mexicano frente a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, que tiene que cumplirse bajo un criterio indiferenciado de universalidad; se trata, más bien, de un derecho de carácter prestacional que debe cumplirse, desde luego, pero asumiendo las limitaciones que impone la realidad; es un derecho que está sujeto a gradualidad en la cobertura, posibilidad, factibilidad y a disponibilidad de recursos.⁵²

El criterio de territorialidad se extiende también a la forma en que se regula la nacionalidad mexicana (y, en consecuencia, la ciudadanía y el voto). En efecto, en la adopción del *ius sanguinis* como medio de adquisición de la nacionalidad mexicana se establece un límite: sólo pueden transmitir la nacionalidad mexicana los mexicanos nacidos en México o los naturalizados, sus hijos nacidos en el extranjero no transmiten la nacionalidad mexicana.⁵³ El fantasma de un crecimiento exponencial de los mexicanos en el extranjero se desvanece y junto con él su hermano: el crecimiento exponencial de potenciales votantes desde el extranjero.

La cuestión de la facultad normativa del CG del IFE

El abordaje de las facultades normativas del IFE, en particular de su CG, debe hacerse desde distintas perspectivas.

⁵² La obligación directa del Estado ante los individuos se ejemplifica en los derechos de igualdad; no hay justificación para dar tratamientos diferenciados a los individuos sometidos a las normas jurídicas que se encuentran en situaciones iguales y tienen características similares; o se cumple la obligación correlativa del Estado o no se cumple.

La obligación prestacional se ejemplifica en el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La obligación correlativa tiene dos facetas: la positiva se cumple de manera gradual y condicionada; la negativa impone la abstención del Estado ante el disfrute que del derecho tiene ya un individuo.

⁵³ El Artículo 31, apartado A, fracciones II y III de la CPEUM, así lo establece claramente.

1. El Artículo 41 de la CPEUM

En un sistema constitucional como el mexicano, el principio relativo a la competencia normativa es, que ésta se atribuye a los sujetos y órganos estatales desde la misma CPEUM. En ocasiones se autoriza desde la misma CPEUM la “delegación de fuente” de un órgano determinado a otro órgano que no tiene competencia normativa constitucional.

Conforme lo dispuesto en la CPEUM tienen competencia normativa en el nivel federal el Congreso de la Unión (y en ciertos casos las Cámaras que lo integran); el Presidente de la República en el ejercicio de la facultad reglamentaria, en el caso de las excepciones explícitas al Artículo 49 de la propia CPEUM (que constan en sus Artículos 29 y 131); la Suprema Corte de Justicia en dos sentidos: positivo al emitir acuerdos generales para distribuir los asuntos que conoce y los que remite a los Tribunales Colegiados de Circuito y al crear el régimen jurídico que se aplica a sus empleados, y negativo al anular con efectos generales normas jurídicas que considera inconstitucionales, conforme a los procedimientos prescritos en el Artículo 105 de la CPEUM; el TEPJF cuando ejerce funciones de control de constitucionalidad de leyes electorales y al expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento; el Consejo de la Judicatura Federal al estar facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones y al responder a la solicitud de la Suprema Corte de Justicia de expedir los acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal; y algunos de los órganos que deben su existencia a disposiciones expresas (por ejemplo el Banco de México o el Consejo de Salubridad General).

El IFE se crea como un organismo público autónomo en la fracción V del Artículo 41 de la CPEUM y allí es donde se le otorgan facultades normativas, pero solo en dos casos: el Estatuto que rige las relaciones laborales del IFE y sus empleados; y la regulación relativa a la observación electoral, las encuestas y los sondeos de opinión con fines electorales.

Por lo demás, la regulación contenida en el Artículo 41 que se refiere a la democracia electoral de México (partidos políticos, autoridades electo-

rales y procedimientos) es muy detallada y omnicompreensiva. Remite a la ley la pormenorización y desarrollo de sus contenidos. Hay, entonces, en la materia un “principio de reserva de ley” claramente explicitado.

El Artículo 41 de la CPEUM no contiene ninguna disposición que autorice al Congreso de la Unión a operar una “delegación de fuente” a favor del IFE.⁵⁴

2. El COFIPE

El COFIPE contiene algunos dispositivos en los que se otorgan facultades normativas al CG y a la JGE del IFE, no es una “delegación de fuente” sustentada en la CPEUM; sin embargo, es una práctica recurrente en la legislación mexicana que ha sido avalada por el Poder Judicial de la Federación.

- El Artículo 98.6 otorga al CG facultad para emitir el Reglamento relativo al acceso a radio y televisión de las coaliciones y de los partidos que formen parte de las mismas.
- El Artículo 117.1 dispone que el CG ordenará la publicación en el DOF de los acuerdos y resoluciones de carácter general que pronuncie.
- El Artículo 118.1.a dispone que el CG tiene la atribución de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto.⁵⁵
- El Artículo 118.1.j dispone que el CG dicte los lineamientos relativos al RFE.

⁵⁴ No debe pasar desapercibido, desde luego, el hecho de una abundante práctica del Poder Legislativo que opera la “delegación de fuente” a favor del Poder Ejecutivo (no sólo del Presidente) o, en este caso, del IFE, como se verá en el siguiente inciso.

⁵⁵ Esta es una delegación de fuente en apariencia muy abierta, sin embargo tiene una limitación: se refiere a “reglamentos interiores que son normatividades que se caracterizan por no tener efectos hacia sujetos externos a la institución que los emite.

- El Artículo 118.1.z dispone que el CG tiene atribución para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en el COFIPE.⁵⁶
- En el Artículo 148.1, en el contexto de la creación de oficinas municipales del IFE, se le otorgan al CG facultades que se pueden interpretar como consistentes en creación de normas generales.
- En el Artículo 217.2, en el contexto de la regulación de los partidos políticos, se le otorgan al CG facultades para emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos internos en la selección de candidatos a cargos de elección popular y las precampañas.
- En el Artículo 320.3, en el contexto de la obligación del personal del Instituto y de los partidos políticos de salvaguardar la confidencialidad de los datos personales contenidos en la LNERE, se le otorga a la JGE facultades para dictar los acuerdos e instrumentar las medidas necesarias para tal efecto. Esos acuerdos pueden tener carácter general.
- En el Artículo 329.1.b, en el contexto de la integración de las mesas que hacen el escrutinio y cómputo del VMRE, se le atribuye al CG la aprobación del método y los plazos para seleccionar y capacitar a los ciudadanos que actuarán como sus integrantes.
- En el Artículo 339.1 se contiene la “remisión de fuente” más general en el contexto del VMRE: “El Consejo General proveerá lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el presente Libro (*el Sexto*)”, es una fórmula que replica en cierta medida la contenida en la fracción I del Artículo 89 de la CPEUM en la que la doctrina encuentra el sustento de la facultad reglamentaria del Presidente de la República y que tiene las mismas limitaciones: es

⁵⁶ Esta es una atribución similar a la que la fracción XXX del Artículo 73 de la CPEUM otorga al Congreso de la Unión y que la doctrina constitucional conoce como “facultades implícitas”, no se trata de un cheque en blanco a favor del órgano normativo, sino de un facultamiento condicionado en primer lugar a la existencia de la facultad a la que da eficacia y, en segundo, a constreñirse precisamente a ese propósito. Esto quiere decir que ese facultamiento genérico en el caso del CG del IFE tiene que estar referido a alguna de las atribuciones que el COFIPE le otorga y se extiende solamente a hacer efectiva la atribución a la que se vincula.

necesario que exista una disposición expresa respecto de la que se produce la “provisión conducente” y está limitada a la “adecuada aplicación”, lo que significa que no puede ir más allá del alcance de la disposición y mucho menos en contra de lo que dispone.⁵⁷ Este es el facultamiento que le da presunción de validez a todos los Acuerdos que emite el CG, independientemente de que en efecto se cumplan los requisitos de competencia; este asunto se aborda en el siguiente párrafo.

3. La Cláusula Alternativa Tácita (CAT) y la Regla de Reconocimiento (RR)

Hay dos conceptos de la Teoría del Derecho que son pertinentes para explicar la profusa actividad normativa que desarrolla el CG del IFE.

La CAT es un concepto acuñado por Hans Kelsen para explicar los fenómenos normativos que se producen en contra o más allá de las disposiciones que otorgan competencia y establecen los procedimientos para crear normas particulares —sentencias— y normas generales. Es una cláusula alternativa a la cláusula ordinaria de validación y es tácita porque no consta en alguna de las normas del ordenamiento jurídico. En síntesis consiste en la auto-atribución de competencia normativa —que incluye el caso de violación a los procedimientos de creación de normas prescritos—. Todas las normas que provienen de órganos con competencia normativa nacen con presunción de validez y deben ser anuladas para que la pierdan, ésta es la razón por la que existe la CAT: una sentencia pronunciada por un juez en contra de las disposiciones competenciales o en contra de los procedimientos prescritos, es válida mientras no se anule. Lo mismo ocurre con un cuerpo normativo emitido por una autoridad con competencia normativa, independientemente de que violente la compe-

⁵⁷ Hay que decir también que la Suprema Corte de Justicia, en diversas sentencias y a través de su jurisprudencia, ha terminado por hacer inocuas estas limitaciones.

tencia específica del órgano que la emite o el procedimiento prescrito para la emisión, es válida mientras no se pronuncie su invalidez. Se trata en realidad de una patología en la operación de un ordenamiento jurídico y no resulta grave si existen mecanismos de control (de legalidad o de constitucionalidad, según sea el caso) o procedimientos sancionadores a la autoridad normativa que incurre en esa práctica.

La RR es un concepto creado por H.L.A. Hart como uno de los elementos distintivos de los ordenamientos jurídicos.⁵⁸ La RR consiste en una práctica de la comunidad jurídica relevante que determina las características que cumplen las reglas que forman parte del ordenamiento jurídico; la regla que cumple con la RR forma parte del ordenamiento jurídico, la que no la cumple es una regla exógena.

El CG del IFE lleva a cabo una actividad normativa intensa, una gran parte de los Acuerdos que adopta contienen disposiciones de carácter general. La vinculación con la CAT se da en la franja de Acuerdos adoptados por el CG que no están previstos como fuente normativa ni en la CPEUM ni en el COFIPE.

Frente a esa creación normativa existe la posibilidad de acudir al Poder Judicial de la Federación como órgano de control. En ese sentido no incurriría la práctica en una patología preocupante en términos kelsenianos, el problema está en que muchos de los Acuerdos pasan sin impugnación alguna y se consolidan como parte de la normatividad en materia electoral. Este reconocimiento que le otorgan los actores (que en cierta medida están involucrados indirectamente en esa creación normativa) se enmarca en la RR.

No sólo se produce normatividad sin sustento competencial, sino que en ocasiones incluso se modifica a través de ella a la legislación aplicable. Dos ejemplos:

⁵⁸ Junto a las Reglas de Cambio y a las Reglas de Adjudicación conforman las reglas secundarias, las meta-reglas, que caracterizan, según la concepción de Hart, al Derecho.

- El COFIPE exige que, para poder ejercitar el derecho a votar, se cuente con y se exhiba CPVF vigente, sin embargo en el PEF 2012 el CG emitió un Acuerdo⁵⁹ por el que se le dio vigencia a la credencial 03⁶⁰ para la emisión del voto en el extranjero y el TEPJF validó la medida.⁶¹
- El Artículo 315.2.b del COFIPE establece que entre los documentos que debe enviar el ciudadano residente en el extranjero está: el “Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero”; el CG a través de un Acuerdo eliminó este requisito.⁶²

No se trata en este contexto de valorar los méritos de las decisiones adoptadas, sino de calificarlas desde la perspectiva de la validez normativa. Las razones pueden ser comprensibles y hasta plausibles desde algún otro criterio; incluso indispensables ante un panorama desastroso. Pero no tienen sustento normativo y violan, en consecuencia, uno de los principios constitucionales rectores en materia electoral: “la legalidad”. Y es pertinente decir, desde luego, que esta normatividad tiene carácter temporal, pues se emite para un proceso electoral específico, aunque también es preciso considerar que en la memoria institucional del IFE la normatividad anterior se emplea como modelo para generar la nueva normatividad necesaria.

Análisis Sistemático del Libro Sexto del COFIPE

Con base en la reconstrucción hermenéutica realizada como paso previo a estas conclusiones se han podido determinar varios elementos.

En primer lugar, los subsistemas normativos que integran el Libro Sexto del COFIPE.⁶³

⁵⁹ CG224/2010.

⁶⁰ El impacto de la medida adoptada por el CG fue significativo: el 21.2% del total de las solicitudes de inscripción a la LNERE estaba respaldado por la CPVF 03.

⁶¹ SUP-RAP-109/2010.

⁶² CG230/2011.

⁶³ En los anexos de este apartado junto a la Reconstrucción Hermenéutica del Libro Sexto se pueden encontrar las construcciones de los subsistemas que se emplearon para el desarrollo de esta sección.

En segundo lugar, las relaciones que se dan entre los distintos dispositivos de cada subsistema y que permiten identificar las indeterminaciones, las inconsistencias, las incongruencias y las lagunas que hay en los subsistemas.

A partir de ello se procede al análisis cualitativo.

1. Indeterminaciones

El Artículo 323.4 dispone que el CG puede determinar la impresión de un cierto número de boletas electorales adicionales al que exige la LNERE, es un procedimiento que resulta razonable por las mermas que puedan presentarse en el manejo de las boletas, por la solución de inconsistencias que se produzcan en el proceso de inscripción y por la resolución de juicios planteados por los ciudadanos residentes en el extranjero ante el TEPJF que impongan la inclusión en la LNERE de más ciudadanos residentes en el extranjero de los que originalmente la integran.

Lo que no parece racional es que la destrucción de las boletas adicionales no utilizadas tenga un periodo relativamente amplio que concluye hasta la víspera de la jornada electoral.

2. Inconsistencias

El manejo variable de la terminología.

2.1. Correo

Las menciones al correo tienen tres modos:

- Correo:
- En el Artículo 316.1.b, al hacer referencia a la solicitud que el ciudadano residente en el extranjero expresa para votar en el extranjero.
- En el Artículo 338.1, al hacer referencia a la previsión presupuestal para cubrir los gastos relacionados con los servicios postales.

- Correo certificado:
 - En el Artículo 315.2, al hacer referencia al envío de la SILNERE a la DERFE.
 - En el Artículo 315.4, al hacer referencia al envío del aviso de “no inscripción” de la DERFE al ciudadano que la solicitó extemporáneamente.
 - En el Artículo 323.1, al hacer referencia al envío de los materiales electorales (boleta, instructivo y sobres) al ciudadano residente en el extranjero.
 - En el Artículo 326.2, al hacer referencia al envío que el ciudadano residente en el extranjero hace al IFE de la boleta electoral.
-
- Correo certificado con acuse de recibo:
 - En el Artículo 324.3, al hacer referencia a los actos de la JGE para el envío al ciudadano residente en el extranjero del material electoral.

2.2. Envío por mensajería

- El Artículo 323.1 expresamente dispone como posibilidad para el envío que la JGE hace del material electoral (boleta, instructivo y sobres) el servicio de mensajería.

2.3. Credencial para votar

Las menciones a la credencial para votar tienen dos modos:

- Credencial para votar:
- 316.1.c, al hacer referencia a la sección electoral.
- 316.1.e, al hacer referencia a la sección electoral.
- 317.1, al hacer referencia a la LNERE que incorpora a los ciudadanos residentes en el extranjero.
- 319.2, al hacer referencia a la DERFE, la inscripción del ciudadano residente en el extranjero en la LNERE y la baja temporal en la LNE.

- CPVF:
- 315.2.a, al referir la fotocopia que tiene que enviar el ciudadano residente en el extranjero.

3. Incoherencias

El Libro Sexto del COFIPE no presenta incoherencias, pero esto no quiere decir que no existan en el contexto normativo que rige el VMRE. En este caso es necesario abrir el enfoque para incluir los Acuerdos que emite el CG del IFE.

- El Acuerdo del CG que dispuso que no se exigiera acompañar a la SILNERE el comprobante del domicilio del ciudadano residente en el extranjero.
- El Acuerdo del CG que extiende la vigencia de la CPVF 03 para el caso del VMRE.
- El Acuerdo del CG⁶⁴ por el que dispuso que se imprimiera en el sobre en el que se envía la boleta electoral al IFE una clave alfanumérica, en lugar de la clave de elector, como expresamente lo dispone el Artículo 326.3.

4. Lagunas

La elaboración de la LNERE tiene como punto de referencia las LNE, esto significa que si un ciudadano residente en el extranjero que solicita su inscripción en la LNERE no aparece en la LNE correspondiente al distrito y a la sección que aparece en su CPVF o los datos asentados en la LNE son inconsistentes con los que aparecen en su CPVF, no podrá culminar exitosamente su solicitud.⁶⁵

En el Artículo 193.1 del COFIPE se prevé la posibilidad de los ciudadanos de formular las observaciones pertinentes para ser incluidos en la LNE

⁶⁴ CG248/2011.

⁶⁵ A pesar de no estar prescrita la posibilidad de aclaraciones por parte de los ciudadanos residentes en el extranjero, en el proceso 2012 se dieron, pero a través de acciones promovidas ante el TEPJE, lo que implica dilaciones y costos que pueden omitirse dando solución expresa a la cuestión.

o para que se corrijan los datos que aparecen en ella. No hay un procedimiento equivalente en el Libro Sexto y tampoco una referencia, en alguno de sus artículos, al Artículo 193.1.

Análisis Cualitativo del Libro Sexto del COFIPE

En el presente apartado se analizan los rasgos de la normatividad y la manera en que se implementa desde la perspectiva de la incidencia que tienen los distintos dispositivos en el ejercicio del VMRE, los que lo favorecen, los que tienen una incidencia negativa en el ejercicio del VMRE y aquéllos que se plantan como un impedimento al ejercicio del VMRE. El propósito de este análisis es ofrecer una visión valorativa que permita identificar las áreas de mejora potencial en la regulación de la materia.

1. Elementos que favorecen el VMRE

- La reforma constitucional que en 1996 eliminó la referencia al voto en el distrito electoral correspondiente.
- La reforma de 2005 que incorporó al COFIPE el Libro Sexto.
- La protección expresa de la confidencialidad de todos los datos vinculados con la LNERE.
- La cobertura por parte del IFE del costo del envío al IFE de la boleta electoral.
- El envío al ciudadano residente en el extranjero, dentro del paquete electoral, de un disco compacto con información de los partidos políticos y de sus candidatos a la Presidencia de la República.⁶⁶

2. Elementos que desfavorecen el VMRE

- La prohibición de la realización de campañas electorales en el extranjero.
- El envío de la copia fotostática del anverso y reverso de la CPVF.

⁶⁶ Esta acción no está prevista en el COFIPE, derivó de un acuerdo del CG del IFE, Acuerdo CG148/2012.

- La exigencia de comprobante de domicilio en la tramitación de la solicitud de inclusión en la LNERE.
- El modelo de voto por correo.⁶⁷
- La falta de procedimiento para que el ciudadano residente en el extranjero pueda hacer observaciones a la LNE que corresponde a los datos de su CPVF.
- La CPVF vigente.⁶⁸
- Los plazos para envío de la SILNERE.

3. Elementos que impiden el VMRE

- La exigencia de CPVF.⁶⁹
- La falta de credencialización del ciudadano residente en el extranjero, en el exterior.

Planteamiento de posibles modificaciones al marco normativo del VMRE

Esta primera sección de propuestas asume como objetivo una modificación parcial al Libro Sexto del COFIPE que palie los problemas detectados. Se trata de una posición realista que considera las serias dificultades que el proceso legislativo presenta, en particular en temas sensibles como el electoral y dentro del mismo el del voto de los mexicanos en el extranjero. En el discurso no hay partido que rechace el voto en el extranjero, ni miembros del Poder Legislativo que abiertamente lo cuestionen; sin embargo, en los hechos está claro que ni los partidos políticos ni los legisladores federales se han mostrado comprometidos con las adecuaciones necesarias a un modelo que nació en medio de suspicacias y temores

⁶⁷ Como claramente se desprende de los cuadros 34, 47 y 90 de la Encuesta a población usuaria de los servicios consulares en Estados Unidos 2012 (CIDE-IFE) que forma parte de este estudio, el modelo del voto postal es reprobado por un porcentaje elevado de los ciudadanos residentes en el extranjero.

⁶⁸ En los cuadros 12 y 13 de esa misma Encuesta se muestran datos que evidencian este problema: por una parte sólo el 38.1% tiene CPVF y de ellos el 37.5% la tiene vencida.

⁶⁹ Como lo muestra el cuadro 44 de la Encuesta, hay un porcentaje considerable de ciudadano residente en el extranjero que cree que sería conveniente un medio alternativo de identificación para votar desde el extranjero, 27.6 piensa que puede ser el pasaporte y 40.7 se inclina por la matrícula consular.

—que se demostraron exagerados y sin sustento— y, que ha probado en dos ocasiones que es limitado.

1. Campañas dirigidas a ciudadanos residentes en el extranjero

Residir en el extranjero conlleva muchas dificultades para el ciudadano mexicano. Cuando se proyecta esa situación en un ejercicio del voto sin conocimiento inmediato de las plataformas de los partidos políticos, de las propuestas y características de sus candidatos a la Presidencia de la República el asunto adquiere tonos sombríos. ¿Cómo puede hacerse eficaz la exigencia al ciudadano de ejercer el voto de manera libre y responsable?⁷⁰

Un sistema construido con base en la sospecha y la desconfianza desemboca, como es el caso del sistema electoral mexicano, en un modelo de regulación que extrema los mecanismos de control y centra el financiamiento de los partidos políticos y las campañas primordialmente en los recursos que el Estado les transfiere. Ésa es una de las explicaciones de las prohibiciones contenidas en el Artículo 336, párrafos 1 y 2. Desde la perspectiva que se asume en este apartado no cabe proponer el levantamiento de esas prohibiciones; pero sí podrían matizarse de forma que, a través de un mecanismo controlado y administrado por el IFE —similar al que opera respecto de los medios electrónicos de comunicación en México—, se permita a los partidos políticos y sus candidatos la difusión de mensajes en el exterior, sobre todo en Estados Unidos, donde se encuentra más de 98.69% de los ciudadanos residentes en el extranjero⁷¹. Puede paliarse esta limitación adicionando los siguientes dispositivos:

“336.3. Los partidos políticos podrán tener acceso a la radio y la televisión en el extranjero para la promoción de sus plataformas

⁷⁰ En los cuadros 36 a 40 de la Encuesta antes referida se evidencia que el conocimiento de los candidatos en el proceso 2012 fue bajo.

⁷¹ El cuadro 54 de la Encuesta que se ha venido citando reporta que más de 50% de los ciudadanos residentes en el extranjero sigue las noticias sobre México. Conforme al cuadro 55, el medio a través del cual se da seguimiento a las noticias sobre México es, en 80.9%, la televisión; y de las estaciones que se sintonizan Univisión predomina sobre cualquier otro medio con 52.7%, como lo muestra el cuadro 56.

electorales y de su candidato a la Presidencia de la República por medio de la contratación que realice el Instituto Federal Electoral para tal efecto. Cada partido político determinará qué parte del financiamiento público que recibe para gastos de campaña se destinará al acceso a radio y televisión en el extranjero y propondrá al Consejo General del Instituto las pautas de contratación, acatando lo que en definitiva apruebe el Consejo General con base en la disponibilidad presupuestal determinada por el partido político, los costos de la contratación de la pauta que propone y la factibilidad de la contratación y difusión”.

“336.4. El Instituto Federal Electoral suscribirá los convenios necesarios con las empresas de radio y televisión en el extranjero para que transmitan los debates entre los candidatos a la Presidencia de la República que coordine el Instituto Federal Electoral”.

Estas modificaciones reafirman el carácter neutral del IFE, por quien no pasaría la determinación de los contenidos que partidos políticos y candidatos quieran comunicar a los ciudadanos residentes en el extranjero. Además estas modificaciones necesitan, para adquirir plena eficacia y relevancia, de un ajuste en los plazos prescritos para todo el proceso del VMRE.

2. Envío de fotocopia legible de la CPVF

Uno de los problemas que los análisis de campo reportaron es que hay ciudadanos residentes en el extranjero que no tienen en su poder la CPVF y no pueden cumplir, en consecuencia, este requisito dispuesto en el Artículo 315.2.a. No se trata aquí de ciudadanos residentes en el extranjero que no cuentan con CPVF, sino de quienes no la tienen en su poder.⁷²

Esta situación se puede paliar estableciendo la posibilidad de que en la solicitud el ciudadano residente en el extranjero exprese que no tiene la

⁷² El cuadro 12 de la Encuesta así lo muestra.

credencial en su poder y solicite a la DERFE que supla esta carencia proveyendo los datos de inscripción en el Padrón Electoral que tiene en su base de datos. Se puede adicionar el siguiente dispositivo:

“315.2.b. En caso de que el ciudadano mexicano no tenga en su poder la Credencial Para Votar con Fotografía así lo hará constar y pedirá a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que cumplimente su solicitud de inscripción, proveyendo los elementos pertinentes que de su inscripción en el Padrón Electoral y de la expedición de su credencial para votar con fotografía consten en sus bases de datos.”

3. Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero

De las entrevistas realizadas como parte de este estudio a funcionarios del SEPOMEX se desprende que uno de los problemas que enfrentó el procedimiento en el PEF 2012 fue una deficiente determinación de los domicilios a los que se dirigirían los paquetes electorales. Refieren, incluso, que no se requiere la identificación de los ciudadanos residentes en el extranjero receptores de la documentación con las direcciones a las que se dirige el envío, sino una primera verificación de la existencia de la dirección, para lo que se cuenta (particularmente en los países de mayor desarrollo) con herramientas que facilitan el proceso de comprobación.⁷³

De esa sección se desprende también que por el lado de los funcionarios del IFE pareciera que ese problema reportado por SEPOMEX no fue relevante o, incluso, ni siquiera existió.

El hecho es que la tasa de fracaso en la entrega de los paquetes electorales fue elevada y en ella incidió seguramente tanto la eliminación

⁷³ Transcripciones de las entrevistas a usuarios de la Red de Vinculación de la COVE en Estados Unidos, residentes en el extranjero en doce países del mundo y funcionarios de la dependencias claves en el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero, la SRE, el SEPOMEX y el IFE. (IFE-CIDE) p. 323

del requisito de envío del comprobante del domicilio del ciudadano residente en el extranjero como la falta de verificación de los domicilios al suprimirlo. Una decisión adoptada para paliar la desconfianza de los ciudadanos residentes en el extranjero (en particular de quienes se encuentran en Estados Unidos y no tienen regularizada su estancia allí), incidió en el grado de eficacia de los envíos postales.⁷⁴

La decisión del CG por medio del Acuerdo CG230/2011 de no exigir el comprobante de domicilio se vio como una medida pertinente⁷⁵ y fue avalada no sólo por quienes tienen derecho de voto en las sesiones del CG, sino también por los demás participantes; no obstante, es una medida contraria a una disposición legal expresa.

Hay dos alternativas:

- Mantener la exigencia de enviar el comprobante de domicilio y sostenerla en el transcurso del proceso, lo que exigiría por parte del IFE una campaña de comunicación eficaz para brindar a los ciudadanos residentes en el extranjero la certeza de que esa información nunca será transmitida a terceros, en particular al gobierno del estado en el que residen.
- Eliminar la exigencia y dejar el asunto a la *bona fide*, asumiendo que el ciudadano residente en el extranjero proporcionará una dirección en la que efectivamente puede recibir el PEP.

En cualquiera de los escenarios se requiere una comunicación eficaz del IFE con el ciudadano residente en el extranjero para explicar por qué y bajo qué condiciones se requiere y maneja el comprobante de domicilio,

⁷⁴ El cuadro 34 de la Encuesta reporta una cifra alarmante.

⁷⁵ Incluso, en una de las entrevistas que se realizó para este estudio a personal del IFE se expresa la consideración de que: "...la ley no lo exigía exactamente, lo quitamos..."; el Artículo 315.2 determina los documentos que debe enviar el ciudadano residente en el extranjero con su solicitud de inscripción, el inciso b expresamente dispone: "Documento en el que conste el domicilio que manifiesta tener en el extranjero". Transcripciones de las entrevistas a usuarios de la Red de Vinculación de la COVE en Estados Unidos, residentes en el extranjero en doce países del mundo y funcionarios de las dependencias claves en el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero, la SRE, el SEPOMEX y el IFE. (IFE-CIDE) p. 479.

en el primer caso; y cómo es una responsabilidad crucial del ciudadano residente en el extranjero proporcionar un domicilio real al IFE para que su derecho a ejercer el voto se convierta en una realidad.

4. Los envíos por correo

Es curioso que el CG no haya tomado como argumento los siguientes factores para sortear los problemas que la exigencia de envíos por correo certificado significó: por un lado la diversidad de nomenclatura que se utiliza en el COFIPE al referirse al correo y, por otro, la explícita mención en el Artículo 323.1 de la posibilidad de que la JGE emplee la mensajería para hacer los envíos de los paquetes electorales a los ciudadanos residentes en el extranjero.⁷⁶

El Artículo 3.2 del COFIPE dispone:

“La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 14 de la Constitución”.

El último párrafo del Artículo 14 de la CPEUM por su parte dispone:

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

A pesar de que la disposición del COFIPE remite a la de la CPEUM no disponen exactamente lo mismo. Éste no es el contexto propicio para analizar esta cuestión, pero sí lo es para concluir que la conjunción de

⁷⁶ Un recurso interpretativo que suele emplearse es acudir a la exposición de motivos de los proyectos de ley, que en el caso reitera la referencia al correo y sus modalidades. Sin embargo, cuando hay razones de orden sistemático que apoyan una determinada interpretación no es procedente acudir a elementos externos a la ley positiva, como lo es la exposición de motivos.

estas disposiciones y la combinación de las directrices interpretativas que proveen son suficientes para dilucidar dos cosas:

- El o los significados de las referencias al servicio postal.
- La posibilidad de introducir en la ecuación interpretativa el elemento “mensajería”.

El CG, tan activo normativamente en otras situaciones, en lugar de echar mano del instrumento interpretativo y de la competencia normativa que le da el COFIPE, opta por materializar un modelo restrictivo que desde su aprobación estuvo destinado al fracaso. La diversidad terminológica da entrada a la interpretación por parte del órgano aplicador y en esa labor interpretativa se pueden válidamente introducir todas las variables de conflicto que la realidad presenta —por ejemplo, la obsolescencia del correo certificado y, aún más, del acuse de recibo; o la inexistencia de esas categorías postales en otros países, en particular en el que cuenta con el mayor número de ciudadanos residentes en el extranjero— y esa interpretación puede, válidamente, proveer las soluciones más racionales y eficientes.

La inclusión de la mensajería, como alternativa de envío, permite resolver válidamente la cuestión, supliendo con esta modalidad, que brinda precisamente lo que se pretende obtener de la postal obsoleta, la que contemplan las demás disposiciones.

La solución a este problema es simple: incluir en todas las disposiciones en las que se hace referencia al envío por correo —en cualquiera de los modos de expresión que se utilizan— la referencia contenida en el Artículo 323.1 “o mensajería”; y eliminar en el Artículo 338.1 las palabras “de los servicios postales” y “que por correo”, para quedar así:

“338.1. El costo de los envíos que realice el Instituto a los ciudadanos residentes en el extranjero será previsto en el presupuesto del propio Instituto”.

5. Observaciones a la LNE

El Artículo 193.1 del COFIPE establece el derecho de los ciudadanos de hacer observaciones a la LNE que le corresponde para que se corrijan datos erróneos o para que se le incluya en ella.

Para los ciudadanos residentes en el extranjero no se establece un procedimiento equivalente a pesar de que pueden enfrentarse con una situación similar que les llevaría a no poder lograr su inscripción en la LNERE.

Para solventar este problema habría que incluir esta disposición:

“315.6. El ciudadano residente en el extranjero puede, conforme a lo prescrito en el Artículo 193.1, presentar observaciones a la lista nominal de electores que le corresponde para que se corrijan sus datos o para que se le incluya en ella”.

Por supuesto, un factor importante en este contexto es el de los plazos fatales que se establecen en todo el procedimiento. En el voto 2012, el TEPJF convalidó las solicitudes de inscripción de decenas de ciudadanos residentes en el extranjero y ordenó su inclusión en la LNERE, pero el hecho de que se haya hecho necesaria la intervención de la autoridad jurisdiccional electoral indica que debió llevarse la demanda de inclusión al extremo y que pudo haberse rebasado el límite temporal con la consecuente ineficacia del recurso ante el TEPJF.

6. La CPVF

El medio de identificación del ciudadano mexicano para el ejercicio del derecho de voto ha resultado, simultáneamente, ser el medio de identificación más generalizado en México. El país carece, a pesar de que está normativamente prevista desde hace años, de una cédula de identidad, un documento vinculado con los registros civiles y que cumpla en los países donde se expide, todas las funciones de identificación de los nacionales, incluso la de la acreditación para votar.

Además, la CPVF es un instrumento que nace en un contexto de desconfianza hacia el poder público y de desconfianza hacia las prácticas usuales en el país. Esta desconfianza se ha consolidado tras décadas de un régimen de concentración de poder y control político que se presume dejó resabios que permanecen o permanecieron en el sistema político nacional. Desconfianza hacia las prácticas usuales en un país en el que la impunidad, la piratería y la falsificación de documentos son una realidad cotidiana. Dos pinzas que desembocan en un documento lleno de candados y medidas de seguridad cuya tramitación es cada vez más compleja.

Como su expedición y administración no garantizan que el Padrón Electoral se mantenga constantemente al día es necesario que su vigencia sea temporal.⁷⁷

El carácter temporal de la CPVF se explica en alguna medida como una respuesta a la necesidad de mantener actualizado el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral; pero se enmarca también en la persistente suspicacia que muestran los partidos políticos.

6.1. Emisión de la CPVF

Una de las formas en que opera la sistemicidad del Derecho es la solución de problemas por analogía, su base operativa es detectar una situación no regulada de manera explícita en la normatividad considerada; la identificación de una situación similar que sí está regulada en esa normatividad, valorando la similitud para determinar si tiene los méritos suficientes para cumplir con el propósito de cubrir analógicamente la solución al problema planteado; y, por último, la determinación de la disposición aplicable al problema.

⁷⁷ El Artículo 198 del COFIPE contiene una serie de disposiciones dirigidas a distintos órganos, tanto federales como locales, que les obligan a notificar al IFE los eventos que puedan incidir en el Padrón Electoral. Sin embargo, en el mismo COFIPE se establece la vigencia de 10 años para la CPVF.

El problema que se enfrenta es el de la carencia de CPVF, a la que se suma la imposibilidad del ciudadano residente en el extranjero para acudir a las oficinas de la DERFE a inscribirse.⁷⁸

La situación similar se encuentra en el Artículo 185.1 del COFIPE, que dispone:

“Los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional, que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para la entrega de la credencial para votar del elector físicamente impedido.”

La similitud consiste en la situación de carecer de la CPVF y en la imposibilidad para acudir a las oficinas de la DERFE, en un caso es una incapacidad física, en el otro es una imposibilidad geográfica.

La solución puede ser similar: notificar por escrito la imposibilidad de acudir a las oficinas de la DERFE por encontrarse fuera del territorio nacional, aportando la comprobación correspondiente.⁷⁹

La cuestión se paliaría con la incorporación de un inciso 2 al Artículo 185:

“185.2. Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que no puedan acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Eje-

⁷⁸ Los cuadros 14 y 17 hacen patente que los ciudadanos residentes en el extranjero están en disposición y tienen la expectativa, de tramitar o renovar su CPVF en el lugar donde se encuentran. Por otra parte, los cuadros 80 y 83 reportan un porcentaje muy bajo de ciudadanos residentes en el extranjero que viajan o vuelven a México.

⁷⁹ En el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero que se encuentran en Estados Unidos, el documento comprobatorio podría ser, por ejemplo, la matrícula consular. La SRE podría extender su programa de expedición de matrículas consulares más allá de sus legaciones en Estados Unidos. También podría ser el pasaporte. Los cuadros 45 y 46 demuestran que estos medios de identificación podrían ser muy eficaces.

cutiva del Registro Federal de Electores, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su residencia en el extranjero. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para la entrega de la credencial para votar del elector residente en el extranjero, suscribiendo con la SRE los convenios necesarios para tal efecto.”

Además hay que considerar una serie de elementos adicionales que deben resolverse.

- La cuestión de la referenciación territorial de la CPVF

A pesar de que con la reforma a la fracción III del Artículo 36 de la CPEUM, publicada en el DOF del 22 de agosto de 1996, se eliminó la referencia geográfica directa al derecho de ejercicio obligatorio del voto de los mexicanos, la cuestión continúa referenciada geográficamente porque en el mismo Decreto de Reformas Constitucionales se dispuso, en el párrafo final de la fracción III del Artículo 41, que la facultad del IFE para el cómputo de la elección de Presidente de la República debía llevarse a cabo en cada distrito electoral uninominal. A pesar de que el Artículo 41 fue reformado de manera integral en noviembre de 2007 esa referenciación geográfica se mantuvo como parte del párrafo 9 de la fracción III del Artículo 41.

Ésta es la razón por la que la CPVF tiene los datos de geografía político–electoral que establece el Artículo 200.1.a y b. Y es también la razón por la que en la fase de escrutinio y cómputo se tiene que llevar a cabo el ejercicio de reproducir, en el local del Distrito Federal determinado en el que se instalan las mesas, el mapa geográfico electoral del país.

Mientras no se reforme el Artículo 41 de la CPEUM para eliminar la referenciación geográfica del cómputo de los votos emitidos en la elección presidencial, la CPVF tendrá que seguir conteniendo los datos de entidad federativa, municipio y localidad (200.1.a) y de sección electoral (200.1.b);

y para el escrutinio y cómputo del VMRE se tendrá que seguir reproduciendo el mapa electoral del país.

Hay dos situaciones respecto de los ciudadanos residentes en el extranjero, una relativa a quienes nacieron en México y otra a quienes nacieron en el extranjero.

En el primer caso la referencia geográfica puede paliarse con el último domicilio que el ciudadano residente en el extranjero haya tenido en México y que deberá proporcionar al momento de tramitar su CPVF.

En el segundo caso la referencia geográfica puede paliarse con el domicilio que cualquiera de los padres —en el supuesto de que ambos sean mexicanos, si sólo uno es mexicano será su domicilio el que se tome en cuenta— tenga o haya tenido en México y que deberá proporcionar el ciudadano residente en el extranjero al tramitar su CPVF.

- La cuestión de la documentación requerida para el trámite

El Artículo 180.2 establece que el trámite de credencialización puede iniciarse con un documento de identidad expedido por la autoridad. El mismo dispositivo otorga a la CNVRFE la facultad de establecer medios o procedimientos alternativos.⁸⁰

Respecto de los ciudadanos residentes en el extranjero un documento que sirve directamente, sin necesidad de decisión específica de la CVRFE, es la matrícula consular que expide la SRE a través de sus legaciones.⁸¹ Y lo mismo ocurre con el pasaporte.

A falta de matrícula consular o de pasaporte la CNVRFE puede establecer alternativas similares a las que ahora operan para los ciudadanos mexicanos que tramitan su CPVF en México.

⁸⁰ El Artículo 128.2 dispone: "Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del RFE, con la participación de los partidos políticos nacionales." La participación de los partidos políticos le da solidez a las decisiones que respecto de los medios y procedimientos alternativos de identificación se adopten.

⁸¹ La SRE hasta ahora ha expedido la matrícula consular sólo en Estados Unidos; sin embargo, el esfuerzo para extender esta práctica al resto de sus legaciones es asequible y representaría una enorme ventaja para todos los ciudadanos residentes en el extranjero que requieran CPVF.

- La cuestión de la firma, la fotografía y las huellas digitales

El Artículo 200.1.g exige que la CPVF contenga firma, fotografía y huella digital del ciudadano.

Se presentan de nueva cuenta dos situaciones:

- Quienes cuentan con matrícula consular, en este caso esos tres elementos se encuentran en el documento expedido por la SRE y puede proveerlos al RFE, para lo cual sería necesario que suscribieran el IFE y la SRE el convenio correspondiente.⁸²
- Para quienes no cuentan con matrícula consular la CNVRFE tendría que disponer los procedimientos y medidas pertinentes, que podrían encausarse por los medios electrónicos.

- La cuestión de la entrega

El segmento del proceso de credencialización de los ciudadanos residentes en el extranjero más crítico puede ser el de la entrega de la CPVF. La forma racional de asegurar el proceso y eficientarlo, evitando que los avatares del servicio postal o la suspicacia que la mensajería pudieran generar, es a través de las legaciones con que cuenta la SRE en el extranjero.

Se pueden introducir las siguientes modificaciones:

“180.4. Al recibir su credencial para votar el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad, o a satisfacción del funcionario electoral o del personal del Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores que realice la entrega, de conformidad con los proce-

⁸² Las entrevistas realizadas en el contexto de este estudio a funcionarios de la SRE muestran incluso reticencia del organismo a verse directamente involucrado en las cuestiones relacionadas con la votación en el extranjero; sin embargo, sí parece haber disposición para coadyuvar con el IFE en algunas cuestiones como, por ejemplo, la entrega de la CPVF y ése podría ser también el caso de la transferencia de la información necesaria para la credencialización de los ciudadanos residentes en el extranjero. Transcripciones de las entrevistas a usuarios de la Red de Vinculación de la COVE en Estados Unidos, residentes en el extranjero en doce países del mundo y funcionarios de la dependencias claves en el proceso del voto de los mexicanos en el extranjero, la SRE, el SEPOMEX y el IFE. (IFE-CIDE).

dimientos acordados por la Comisión Nacional de Vigilancia. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará copia digitalizada de la constancia de entrega de la credencial.”

Junto con esta otra al Artículo 190.1:

“190.1. Las credenciales para votar con fotografía que se expidan conforme a lo establecido en el presente Capítulo estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el Instituto, o en la legaciones diplomáticas de la SRE a las que se hayan enviado, hasta el 31 de marzo del año de la elección.”

7. Renovación de la CPVF

Esa característica de temporalidad, explicable en el contexto político del país, se convierte en una barrera que se interpone entre el ciudadano residente en el extranjero y el ejercicio del derecho a votar. En la elección de 2012 el CG, con el aval posterior del TEPJF, extendió la vigencia de la credencial 03 para los ciudadanos residentes en el extranjero. Es una forma coyuntural de resolver el problema, pero dadas las circunstancias peculiares del ciudadano residente en el extranjero debería existir un mecanismo que brindara una solución de carácter permanente y que no estuviera atada al ciclo sexenal de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Mutatis mutandis el problema de la renovación de la CPVF a los ciudadanos residentes en el extranjero puede pasar por una solución construida de manera similar a la solución relativa a la obtención de la CPVF.

La CPVF vencida de la que es titular un ciudadano que está imposibilitado para acudir a los módulos del IFE a realizar el trámite de renovación es un caso similar al del ciudadano residente en el extranjero que tiene su CPVF vencida.⁸³

⁸³ El cuadro 11 de la Encuesta reporta que 61.5% de los ciudadanos residentes en el extranjero ha tramitado la CPVF alguna vez.

La referencia que se hizo en el inciso anterior es a la inscripción, pero bien podría extenderse también al caso de la renovación de la CPVF.

Los mecanismos descritos para la credencialización de los ciudadanos residentes en el extranjero pueden extenderse para la renovación de la CPVF quizás con mayor simplificación, pues los datos de registro obran en poder de la DERFE, que lo único que necesitaría es, si acaso, una foto actualizada del ciudadano residente en el extranjero.

8. Los plazos en el contexto del VMRE

El diseño del Libro Sexto se hizo bajo la asunción de que el VMRE sería muy abundante, se presumía que podía alcanzar millones de votos. Desde esa perspectiva se imponía una aproximación conservadora a la determinación de plazos. El resultado es que el proceso inicia junto con el año electoral de la votación presidencial (1 de octubre) y concluye en su primera fase (la de SILNERE), el 15 de febrero del año de la elección presidencial; es decir, cuatro meses y medio antes de la jornada electoral.

La ventana de tiempo entre la SILNERE y el resto de los procedimientos abre un margen amplio para que se produzcan cambios en la situación del ciudadano residente en el extranjero, que desembocan luego en la ineficacia del procedimiento de envío de los PEP o en desapego del ciudadano residente en el extranjero hacia el proceso electoral.

Las experiencias acumuladas por el IFE en los dos procesos electorales pasados es suficiente para que el propio Instituto proponga la adecuación de los plazos que están prescritos en el Libro Sexto del COFIPE.

9. Las boletas adicionales

Mantener las boletas adicionales que no se utilizaron desde el 21 de mayo hasta el 30 de junio es innecesario. Debe procederse a la destrucción inmediatamente después de que se termina el plazo para hacer el envío del PEP al ciudadano residente en el extranjero, salvo en el caso de que existan demandas de protección de derechos político electorales pendientes

de resolución en el TEPJF; en ese caso habría que esperar el fallo correspondiente.

Para solventar esta indeterminación hay que modificar el Artículo 323.4 en estos términos:

“El número de boletas electorales que serán impresas para el voto en el extranjero será igual al número de electores inscritos en las listas nominales correspondientes. El Consejo General determinará un número adicional de boletas electorales. En el año de la elección, las boletas adicionales no utilizadas serán destruidas, en presencia de representantes de los partidos políticos, tres días hábiles después de la fecha límite marcada en la ley para presentar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación demandas de protección de derechos político electorales. En caso de que se hayan presentado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación demandas de protección de derechos político electorales, se preservará un número igual al de demandas presentadas de boletas electorales adicionales, que serán destruidas en presencia de los representantes de los partidos políticos una vez emitido el fallo del Tribunal si éste es contrario a la pretensión del ciudadano que haya presentado la demanda.”

Planteamiento de las líneas generales de Política Jurídica para garantizar y mejorar el acceso efectivo al ejercicio del derecho a votar desde el extranjero

Cuando una regulación jurídica tiene problemas para su aplicación o produce índices bajos de eficacia, suele generarse como reacción la idea de que hay que proceder a una modificación integral y radical del marco normativo, como si el simple cambio en las normas pudiera provocar una modificación sustancial en la realidad regulada, y como si el cambio mismo fuera algo sencillo de lograr.

Es lo que sucede en relación con el Libro Sexto del COFIPE. En efecto, tras dos elecciones de Presidente de la República, ha quedado clara su eficacia limitada; si se mide contra las expectativas originales (millones de votos emitidos en el extranjero) la única calificación posible es la de fracaso total. Pero hay otra forma de hacer estas mediciones que responde a una racionalidad más clara: medir *ex post facto*. Introducir en el ejercicio todos los factores que la realidad provee, por ejemplo, el número de ciudadanos residentes en el extranjero que cuentan con CPVF, el número de ciudadanos residentes en el extranjero que tienen CPVF vigente, el número de ciudadanos residentes en el extranjero que tienen acceso a los medios de información a través de los que el IFE promueve el VMRE, las condiciones reales de los sistemas postales —el mexicano y de los países a los que y desde los que se hacen los envíos prescritos—, los plazos en los que se opera el procedimiento de VMRE, etcétera. Desde esta perspectiva, que es realista y no ilusoria, la puesta en práctica del modelo tuvo una eficacia no despreciable, en particular considerando que se trata de una institución nueva en el sistema electoral mexicano y que fue diseñada e introducida bajo el manto del temor y la suspicacia.

Otro factor que incide de manera significativa en el asunto es la tendencia a considerar que todos los mexicanos, con independencia del lugar en el que residan, tienen que participar en todos los procesos electorales, y no sólo en el de Presidente de la República, sino en todos los que se llevan a cabo, con independencia del nivel de gobierno de que se trate. Esta postura maximalista, comprensible desde el punto de vista garantista y universalista, es insostenible e ingenua. Ni siquiera el universo total de los ciudadanos mexicanos que viven en el país tiene garantizado el acceso al ejercicio del voto: hay limitaciones que impone, por ejemplo, la CPEUM⁸⁴ hay limitaciones que imponen las condiciones

⁸⁴ Son los casos previstos en el Artículo 38 de la CPEUM, que dispone la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano.

de apartamiento de comunidades, hay limitaciones que imponen las condiciones de inseguridad, tan relevantes en la realidad que vivimos. Esta postura maximalista ignora, además, que el carácter extraterritorial del ejercicio del derecho de voto lleva consigo limitaciones de varios tipos, entre ellas las jurisdiccionales, que imponen una naturaleza sustancialmente distinta al derecho de voto del ciudadano residente en el extranjero.

Ya se expuso la consideración de que el VMRE es un derecho de carácter prestacional, sujeto a limitaciones y que se cumple con respecto a su cobertura de manera gradual. Esto quiere decir que plantear una reforma integral bajo la perspectiva de una cobertura universal y absolutamente igualitaria, independientemente de todas las limitaciones que la realidad impone, está destinada al fracaso.

Esta caracterización del VMRE como derecho prestacional abre la posibilidad de plantear las modificaciones al esquema normativo desde una racionalidad distinta que asume las diferencias y las limitaciones y permite mecanismos diferenciados sin incurrir en discriminación.

1. ¿Un régimen excepcional?

El principio de igualdad que consagran los derechos humanos y se refleja en los sistemas jurídicos garantistas, no se traduce en regulaciones idénticas para todos, sino que permite diferenciaciones justificadas. La regulación que hace el Derecho tiene como base la diferenciación, cada norma diferencia entre situaciones y sujetos de forma que no existen reglas universales, sino generales. El límite de la diferenciación que introducen las normas lo impone el derecho de igualdad, que no significa “lo mismo para todos con independencia de las condiciones de cada uno”, es decir, los criterios de diferenciación se sostienen válidamente mientras producen regulación igual para quienes tienen las mismas características y se encuentran en situaciones similares y regulación di-

ferenciada para quienes tienen características distintas o se encuentran en situaciones dispares.⁸⁵

La situación de los ciudadanos residentes en el extranjero es claramente diferente a la de los ciudadanos que se encuentran en México. ¿En qué medida esa diferencia puede sustentar excepciones a favor de los ciudadanos residentes en el extranjero respecto de las regulaciones que se imponen a los ciudadanos que residen en dentro del país?

Hay quienes consideran que la excepcionalidad debe ir hasta la determinación de la acreditación de ciudadanía del ciudadano residente en el extranjero, es decir hasta eximirlos de la inscripción en el Padrón Electoral y la tramitación de la CPVF.

Un cambio de esa magnitud quebraría el sistema electoral mexicano, no sólo por la incertidumbre respecto de quienes podrían ejercer el voto desde el extranjero, sino por la grave inequidad que se produciría en agravio de los ciudadanos que residen en el país.

En síntesis, es aceptable un régimen de excepción a favor de los ciudadanos residentes en el extranjero, pero preservando los elementos fundamentales del sistema electoral.⁸⁶

2. Un organismo público autónomo con competencia normativa amplia

La evolución del Derecho Mexicano en las últimas décadas, ha discurrido por un crecimiento exponencial de la normatividad administrativa, al grado de que en contextos doctrinales se habla del “Estado regulador”. La explicación más socorrida es que el dinamismo de la realidad impone la atención

⁸⁵ Cada régimen jurídico establece cuáles son los criterios de diferenciación inaceptables, el nuestro lo hace en el Artículo 1 de la CPEUM que dispone: “Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” y el Artículo 13 de la CPEUM prohíbe las leyes privativas, es decir, aquellas cuyo ámbito personal de validez es una clase cerrada.

⁸⁶ Rebasa esta determinación los alcances de este estudio, de manera enunciativa pueden señalarse como parte de ese régimen básico la inscripción en el Padrón Electoral, la CPVF vigente, la referenciación territorial de la votación, el ejercicio del derecho de voto dentro de los parámetros temporales generales, la sumisión a las autoridades electorales.

pronta y expedita de la problemática; pero esa es sólo una parte de la ecuación, la otra parte es menos halagüeña: la creciente producción de normas administrativas se sustenta en ocasiones en una habilitación competencial operada por el Poder Legislativo a través de la “delegación de fuente”, o, en otros casos, en una auto-habilitación competencial, una “arrogación” de la fuente normativa. Ambos procedimientos son manifestaciones de la CAT a la que se hizo referencia anteriormente. Implican quebrantar el régimen constitucional de atribución de competencias, que en México es marcadamente proclive al principio de “reserva de ley”. La Suprema Corte de Justicia, en su calidad de órgano de control de constitucionalidad, ha avalado esta práctica introduciendo esta mecánica en la RR mexicana.

El hecho de que la Suprema Corte reconozca esta forma de hacer Derecho la incorpora al Derecho Mexicano, eso está fuera de discusión; pero, no significa que desde la perspectiva del análisis tenga que aceptarse como una fórmula sin problemas y conveniente.

No es extraño, en consecuencia, que una de las formas en que se visualiza la transformación del régimen del VMRE sea la de diseñar un régimen legal que apenas contenga unos cuantos principios de gran generalidad y deje un margen amplísimo de pormenorización en manos del IFE como organismo público autónomo; pero esta aproximación es reduccionista e ilusoria. Su implementación tendría que comenzar con reformas a la CPEUM y pasar por un cambio sustancial de la forma en que los partidos políticos se relacionan con el IFE.⁸⁷

Es recomendable, desde luego, que el COFIPE habilite explícitamente al CG del IFE para emitir normatividad administrativa en relación con todos los puntos del proceso en que se ha comprobado que es necesario tener mayor flexibilidad y oportunidad en la regulación, por ejemplo, en la determinación de los medios a través de los que se establece la comu-

⁸⁷ Una ilustración eficaz de estas consideraciones es el tiempo que le llevó a la Cámara de Diputados la designación de los consejeros electorales que faltaban para integrar el pleno del CG.

nicación con los ciudadanos residentes en el extranjero⁸⁸ y el intercambio de información y documentación relacionada con el ejercicio del derecho al voto; el establecimiento de procedimientos específicos, como la integración de las mesas de escrutinio y voto y la capacitación de sus miembros.

3. La credencialización

El modelo de credencialización que existe en México y las funciones, no sólo de acreditación de ciudadanía para el ejercicio del derecho de voto, sino incluso de identificación de los mexicanos en el país, debería sufrir una transformación profunda, incluso radical, no cabe duda. Pero, de nuevo, cambios de esa envergadura requieren acuerdos políticos y asunción de compromisos fuertes que no está claro que puedan suceder en los próximos años. El modelo tendría que transitar de la CPVF hacia la cédula de identidad nacional. No es secreto que en México ése es un tema aún no resuelto.

3.1 Caducidad de la CPVF

Un primer paso es eliminar la condición de temporalidad que dispone el COFIPE para la CPVF.

Junto con la permanencia de la CPVF deben operarse mecanismos eficientes de comunicación entre los organismos que reciben notificaciones del cambio de estatus de los ciudadanos.

3.2 Credencialización presencial

Un cambio sustancial en la situación de los ciudadanos residentes en el extranjero sería que el IFE implementara mecanismos eficientes de credencialización en el extranjero. Es evidente que un esfuerzo de esa mag-

⁸⁸ No está de más hacer referencia aquí a la decisión de la CNVRFE, reiterada en varias ocasiones, la última en el Acuerdo CNV2-270 del 31 de agosto de 2012, de destruir toda la base de datos generada por la COVE para el PEF 2012. Es absurdo, además de económicamente irracional, obligar a que se parta de cero en cada ciclo de elección presidencial. Aún hay tiempo para aniquilar esta decisión, pues la fecha para perpetrar esa destrucción está prevista para diciembre de 2012. Tanto la Encuesta en consulados, como la Encuesta Web pusieron de manifiesto la eficacia en la promoción de la participación del ciudadano residente en el extranjero en el proceso electoral que hace el IFE.

nitud tendría que materializarse en función de la demanda potencial de credencialización, es decir, con base en la concentración de ciudadanos residentes en el extranjero que podrían demandar el servicio.

Las legaciones diplomáticas de la SRE suelen tener alojadas en sus oficinas representaciones de otras dependencias y ése puede ser el caso del IFE, que fueran permanentes o no, se tendría que determinar con base en la demanda potencial existente.

3.3 Credencialización virtual

El avance vertiginoso de los medios electrónicos permite pensar en la implementación de sistemas de credencialización vía Internet. No es la panacea que resuelva todas las dificultades y no está exenta de problemas y del surgimiento de nuevos inconvenientes. La cuestión de la seguridad es crítica y se hace necesario atenderla en paralelo a la implementación.

Una credencialización virtual debe culminar con un mecanismo de entrega y recepción de la CPVF presencial a través de las legaciones de la SRE.

3.4 La renovación de la CPVF

Por las razones expuestas parece poco probable, al menos en el corto plazo, que la CPVF deje de ser temporal para convertirse en permanente, lo que plantea el problema de la renovación de la CPVF de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Se anticipó ya en el apartado anterior una manera de solventar el problema, no cabe aquí más que reiterar la postura, agregando la dualidad de posibilidades: hacer una renovación presencial con las representaciones del IFE en las legaciones mexicanas en el extranjero, considerando las condiciones que ya se expusieron. Implementar un mecanismo de renovación de la CPVF virtual que se sustente en la base de datos que tiene la DERFE.

4. Las listas nominales

La lista nominal es el punto nodal de la elección, en ella aparecen los ciudadanos que pueden ejercitar el derecho de voto; no puede, entonces, prescindirse de este instrumento en el ejercicio del VMRE. Sin embargo, no trae aparejada la provisionalidad de la LNERE, que implica un inicio a partir de cero en cada proceso de elección presidencial.

El principio operativo de la LNE es el de la permanencia con actualizaciones periódicas reflejadas en la versión final de la LNE que se emplea el día de la jornada electoral. Este mismo principio puede funcionar para la LNERE, que requiere de una diferenciación entre la permanencia y la provisionalidad que responde a la residencia, permanente o temporal, del ciudadano residente en el extranjero.

4.1 Permanencia

Al momento de recibir la SILNERE el ciudadano residente en el extranjero puede hacer explícita su condición en el extranjero. El ciudadano residente en el extranjero que tiene una residencia permanente (aunque haya en el transcurso del tiempo cambios de domicilio) se incorpora a una LNERE permanente.

- Actualización

Es necesario que la LNERE permanente se someta a actualizaciones periódicas que van a reportar dos circunstancias: la incorporación de nuevos ciudadanos residentes en el extranjero y la baja de los ciudadanos residentes en el extranjero que cambian su situación de residente permanente; si el cambio es definitivo se da de baja de la LNERE, si el cambio no es definitivo pasa de la LNERE permanente a la LNERE temporal.

- Obligaciones de los ciudadanos residentes en el extranjero

El ciudadano residente en el extranjero que se encuentra incorporado a la LNERE permanente tendría la obligación de manifestar a la DERFE al inicio del periodo de elección de Presidente de la República su deci-

sión de votar en la elección. El incumplimiento de esta obligación traería aparejada la baja del ciudadano residente en el extranjero de la LNERE permanente.

La DERFE, una vez concluido el ciclo electoral presidencial, enviaría al ciudadano residente en el extranjero una comunicación requiriéndole su declaración respecto de su condición residencial. Si el ciudadano residente en el extranjero no responde a la comunicación procede a dar de baja de la LNERE al ciudadano residente en el extranjero.

4.2 Temporalidad

Los ciudadanos residentes en el extranjero que no tengan una residencia permanente fuera de México se incorporan a la LNERE temporal que se integra para cada ciclo electoral presidencial.

5. La emisión del voto y el escrutinio y cómputo

La heterogeneidad de situaciones de los ciudadanos residentes en el extranjero hace que el manejo de un solo mecanismo de emisión del voto resulte ineficiente.

Es necesario tener una gama de posibilidades para el VMRE y que el IFE tenga la prerrogativa de determinar cuál de los mecanismos operará en cada caso.⁸⁹

El voto por correo, el voto por Internet y el voto presencial son compatibles entre sí, cada uno tiene sus peculiaridades y sus dificultades, cada uno responde a circunstancias distintas.

- El voto por correo, —entendiendo dentro de este concepto no sólo el que se emite a través del servicio postal, sino también el que se emite a través de los sistemas de mensajería— es operable cuando las condi-

⁸⁹ Los cuadros de la encuesta que se ha venido citando reportan una amplia aceptación de la modalidad de voto en casillas y una calificación favorable al voto por Internet.

ciones geográficas y de ejecución son adecuadas para brindar eficiencia, rapidez y seguridad.

- El voto por Internet, es operable cuando las condiciones garantizan accesibilidad y seguridad.
- El voto presencial, resulta recomendable en los lugares en los que hay una concentración significativa de ciudadano residente en el extranjero y las autoridades del estado receptor son asequibles.
- Respecto del escrutinio y cómputo, habría que tener diversos sistemas en paralelo. El sistema actual debe seguir operando respecto de la votación que se emite por correo. En el caso de la votación por Internet carece de sentido replicar el sistema de mesas de escrutinio y cómputo cuando puede realizarse la función de manera automatizada, rápida y segura.
- Para la votación presencial, el sistema de escrutinio y cómputo dependería de la modalidad de voto presencial por la que se opte. Si el voto presencial es en boletas electorales, el escrutinio y cómputo puede realizarse en el lugar donde se emite el voto, replicando el sistema de mesas y de integración y capacitación que se lleva a cabo en México; si el voto presencial se realiza a través de “urnas electrónicas”, el procesamiento del escrutinio y voto sería similar al del voto por Internet.

VI. CONCLUSIONES GENERALES

Del análisis comparativo de la primera y la segunda experiencia del VMRE, desde una perspectiva internacional y temporal, es posible derivar las siguientes conclusiones generales:

- Hay una clara tendencia internacional hacia la adopción de modalidades flexibles y mixtas de voto en el exterior que mejoren las condiciones de accesibilidad a los electores residentes fuera del territorio nacional.

- Actualmente, más de la mitad de los países miembros de la ONU reconocen y practican el ejercicio del voto de sus ciudadanos desde el extranjero.
- En comparación con los 122 países miembros de la ONU que cuentan dispositivos y prácticas de voto extraterritorial, el marco normativo vigente en México se caracteriza por ser uno de los más restrictivos y costosos;
- Los niveles de registro y participación efectiva de los votantes mexicanos residentes en el extranjero se encuentran entre los más bajos del mundo;
- Los resultados de la segunda experiencia del VMRE en el 2012 confirman que las restricciones impuestas por el marco normativo vigente obstaculizaron que hubiera avances generalizados e importantes en los niveles de respuesta, registro y participación.
- Se registraron avances marginales en la respuesta del electorado mexicano en el exterior con un aumento de las solicitudes de inscripción recibidas de 9.86% con respecto a 2006.
- El nivel de registro mejoró 44.62%, el número de votantes efectivos aumentó de 32,632, en 2006, a 40,714, en 2012, y se amplió la cobertura geográfica de la convocatoria de 71 a 91 países.
- En términos relativos, el impacto de estos avances fue sumamente marginal, pues la participación de los electores registrados en el extranjero en el total nacional de ciudadanos inscritos en la LNE pasó de 0.05% a 0.07% y la votación del exterior como proporción de la votación nacional total pasó de 0.078% a 0.081%.
- Hubo un retroceso en la tasa de votación efectiva que cayó de 79.83%, en 2006, a 68.91%, en 2012. El retroceso fue mayor en estados de alta tradición migratoria.
- No hay coincidencia entre los niveles de participación electoral en el extranjero y el grado de intensidad migratoria de las distintas entidades federativas.
- Hay diferencias notables en términos del nivel de respuesta y participación entre el electorado mexicano que reside en Estados Unidos

y el que se encuentra en otras partes del mundo. Estas diferencias se ampliaron en el PEF 2012.

- La heterogeneidad del electorado mexicano en el extranjero, tanto en términos sociodemográficos y geográficos como de comportamiento político, sugiere la necesidad de incorporar reformas al modelo normativo que lo flexibilicen para atender esta diversidad.
- Se reportan diferencias constantes en 2006 y 2012 en la composición de edad, género, nivel de participación y preferencias electorales entre el electorado mexicano en el extranjero y el que reside dentro del país.

Por otra parte, con base en la encuesta realizada en consulados en Estados Unidos, vale la pena recordar los siguientes hallazgos. En materia de credencialización:

- La mayoría de los usuarios de servicios consulares en la muestra han tramitado alguna vez la CPVF (61.5%) y la mayoría de aquellos que la han tramitado también la conserva (62.0%).
- La mayoría reporta que, en caso de visitar México, estaría dispuesto a tramitarla o renovarla (71.1%) y, similarmente, a la mayoría le interesaría poder tramitar o renovar su CPVF en Estados Unidos (85.7%).
- Con respecto al derecho al voto desde el extranjero y el procedimiento para ejercerlo:
 - La mayoría de los usuarios de consulados en Estados Unidos saben que pueden votar en las elecciones presidenciales mexicanas desde el extranjero (79.1%) y, entre los que conocen este derecho, el medio de comunicación principal para haberlo conocido fue la televisión (77.7%). Además, alrededor de la mitad ha votado anteriormente en alguna elección en México (46.1%) y una minoría conoce los pasos/procedimiento para votar en las elecciones presidenciales (10.6%).

Ahora bien, en lo relativo al grado de conocimiento de las elecciones presidenciales de 2012 y preferencias para ejercitar el derecho al voto:

- Una minoría conoce los pasos/procedimiento para votar en las elecciones presidenciales (10.6%) y el medio principal para difundir el procedimiento es la televisión (41.6%); entre los que conocen el procedimiento, la mayoría (70.1%) opina que es un trámite adecuado y una minoría (23.4%) opina que es un trámite muy complicado.
- Entre los que se inscribieron para votar en las elecciones presidenciales de 2012, el medio principal para conseguir la SILNERE fue bajarla de la página web (38.9%); de ellos, uno de cada tres (33.3%) contó con la ayuda de un consultor del IFE y sólo uno de cada diez tuvo problemas para inscribirse (11.1%).
- En general, los usuarios preferirían votar en el extranjero (73.9%), o no votar (12.9%), que viajar a México para hacerlo (10.0%). En este sentido, entre la tenencia de documentos oficiales diferentes a la CPVF con los que se podría votar desde el extranjero destacan la matrícula consular (40.7%) y el pasaporte (27.6%) y, entre las formas preferidas para votar desde el extranjero, destacan la casilla de votación en el extranjero (promedio de 8.4 en una escala de 0 a 10) y el voto por Internet (promedio de 7.2 en una escala de 0 a 10). Los demás medios tienen una calificación reprobatoria como medio de voto (correo postal, teléfono y carta poder).

En lo que respecta a la formación sobre el contacto con México, uso de medios de comunicación y tecnologías de información:

- 95% sigue las noticias de México y lo hace principalmente por medio de la televisión (80.9%); además, alrededor de 68% utiliza Internet y de éstos la mayoría lo hace diariamente (61.5%).
- 94.5% de los usuarios mantiene contacto con su familia o amigos en México y se comunica típicamente una vez por semana (32.2%), pero

solamente un tercio viaja a México (30.5%) y entre ellos la mayoría lo hace regularmente una vez al año (35.6%).

Cuando se preguntó sobre confianza institucional, medios preferidos para realizar transacciones y exposición del IFE entre la población usuaria de servicios consulares, se encontró lo siguiente:

- Las instituciones mexicanas con mayor nivel de confianza entre los usuarios de servicios consulares en Estados Unidos son los consulados, seguidos por el IFE y los clubes de paisanos. Los partidos políticos mexicanos tienen una calificación reprobatoria en los niveles de confianza.
- En cuanto a la confianza de los diferentes medios de comunicación para realizar transacciones, ningún medio actualmente disponible tiene un nivel de aceptación aprobatorio. Tanto el teléfono fijo, como el teléfono celular y el correo postal, no son confiables en la opinión de los usuarios de servicios consulares. Internet está en la frontera de la aprobación con un 5.9 de calificación en una escala de 0 a 10.

Finalmente, al analizar los correlativos del conocimiento de los pasos para votar desde el extranjero, se encuentran cuatro que incrementan significativamente la proclividad a conocer tales pasos, los cuales son, ordenados de mayor a menor importancia:

- Haber recibido, visto o escuchado información sobre el IFE en el último año.
- Utilizar Internet.
- Haber votado anteriormente en México.
- Saber que el IFE tuvo consultores en el consulado.

En lo referente a los correlativos para explicar la inscripción para votar desde el extranjero, se encuentran tres que incrementan significativamente

te la proclividad a inscribirse, igualmente ordenados de mayor a menor importancia:

- Haber votado desde el extranjero en 2006 en las elecciones presidenciales.
- Haber recibido, visto o escuchado información sobre el IFE en el último año.
- Tener pasaporte.

Analizando ahora la encuesta web a los contactos de la COVE, es fundamental recordar los principales hallazgos:

- En materia de credencialización:
 - Casi la totalidad de los encuestados ha tramitado alguna vez la CPVF (98.1%) y una amplia mayoría de aquellos que la han tramitado también la conserva (94.1%). Además, en caso de visitar México, la mayoría reporta que estaría dispuesto a tramitarla o renovarla (86.3%) y a la amplia mayoría le interesaría poder tramitar o renovar su CPVF fuera de México (92.6%).
- Cuando se les pregunta sobre el nivel de conocimiento del derecho al voto desde el extranjero, se observa que:
 - Casi la totalidad de encuestados sabe que pueden votar en las elecciones presidenciales mexicanas desde el extranjero (99%) y casi la mitad de los que conocen este derecho se han enterado por Internet (49.6%). También una amplia mayoría ha votado anteriormente en alguna elección en México (87.8%).
 - Nueve de cada diez encuestados conocen los pasos/procedimiento para votar en las elecciones presidenciales (90.4%) y el medio principal para hacer conocer el procedimiento es Internet (82.8%). Entre los que conocen el procedimiento, la mayoría (63.1%) opina

abrumadoramente los resultados de la participación; esto es un requisito mínimo indispensable para que todos los ciudadanos residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto. Siendo así, el reto es expedir la credencial en el exterior y eso requiere una reforma legal que flexibilice la posibilidad de instrumentar el mecanismo de credencialización. Para templar la reglamentación respecto al voto en el exterior, se propone transitar a un modelo que otorgue atribuciones a la autoridad electoral para decidir sobre los pasos que la propia elección en el exterior implica.

Con respecto al voto postal certificado, hay consenso en que se modifique su normatividad para considerar otras opciones de voto postal, ya sea por servicios de mensajería privada o incluso por valija diplomática. También se pueden considerar otras opciones de votación desde el exterior; por ejemplo, el uso del voto electrónico — una de las opciones más repetidas tanto por funcionarios como por usuarios—, ya sea a través de Internet o vía urna electrónica, que puede instalarse en un centro de votación, como en embajadas y consulados.

En términos jurídicos, el carácter territorial de la (CPEUM) que opera únicamente dentro del territorio mexicano, determina que un ejercicio extraterritorial, como el del derecho a ejercer el voto, sea un derecho únicamente prestacional. Es decir, la obligación del Estado mexicano correlativa al ejercicio del derecho al voto desde el extranjero, está supeditada a las limitaciones que impone la realidad y hace que el ejercicio de ese derecho esté sujeto a gradualidad en la cobertura, posibilidad, factibilidad y disponibilidad de recursos. Por lo tanto, no es posible establecer las mismas condiciones para el ejercicio del derecho al voto en el extranjero que las que se establecen en el territorio mexicano.

El CG del IFE ejerce facultades normativas que se establecen en la CPEUM y ejerce también las que el Congreso de la Unión le confiere, a través de disposiciones del COFIPE, por medio de una delegación de fuente que no está prescrita por la CPEUM. Por último, el CG se arroga facultades normativas y recibe al respecto en ocasiones el aval del TEPJF.

Estas facultades normativas son ejercidas por medio de los Acuerdos que se emiten.

El análisis sistemático de los diferentes subsistemas que integran el Libro Sexto del COFIPE permite identificar las deficiencias que padece y que consisten en las indeterminaciones, inconsistencias, incoherencias y lagunas que están presentes dentro del ordenamiento jurídico mencionado. De acuerdo con nuestro análisis jurídico, los elementos que favorecen, desfavorecen o impiden el ejercicio del VMRE son:

1. Elementos que favorecen el VMRE:

- 1.1 La reforma constitucional de 1996 que eliminó la referencia a la obligación de emitir el voto en el distrito electoral correspondiente.
- 1.2 La reforma al COFIPE de 2005 que incorporó el Libro Sexto.
- 1.3 La protección expresa de la confidencialidad de todos los datos personales aportados por los ciudadanos y vinculados con la LNERE.
- 1.4 La cobertura por parte del IFE del costo del envío de la boleta electoral que hace el ciudadano residente en el extranjero.
- 1.5 El envío al ciudadano residente en el extranjero, como parte del paquete electoral, de información y mensajes de los partidos políticos y sus candidatos a la Presidencia de la República, para poder emitir un voto más informado.

2. Elementos que desfavorecen el VMRE:

- 2.1 La prohibición de la realización de campañas electorales en el extranjero.
- 2.2 La exigencia de que el ciudadano residente en el extranjero envíe junto con su SILNERE copia fotostática de su CPVF.
- 2.3 La exigencia de que el ciudadano residente en el extranjero envíe junto con su SILNERE comprobante de su domicilio en el extranjero.

- 2.4 El modelo de voto por correo certificado.
- 2.5 La falta de procedimiento para que el ciudadano residente en el extranjero pueda hacer observaciones en relación con la LNE.
- 2.6 La exigencia de la CPVF vigente.
- 2.7 Los plazos para el envío de la SILNERE.

3. Elementos que impiden el VMRE:

- 3.1 La exigencia de contar con CPVF;
- 3.2 La falta de credencialización en el extranjero.

4. Elementos sociodemográficos de los ciudadanos residentes en el extranjero:

- 4.1 La peculiar distribución de los mexicanos residentes en el extranjero, con un altísimo grado de concentración en Estados Unidos (98.6%) y una dispersión amplísima del 1.4% restante en decenas de países, requiere de distintas estrategias para facilitar el derecho al voto desde el exterior.
- 4.2 Los ciudadanos residentes en el extranjero están medianamente informados de lo que sucede en el país y, en general, mantienen comunicación fluida con sus familiares. Sin embargo, después de haberse realizado dos ejercicios del voto en el exterior, hay muy poco conocimiento sobre los procedimientos para votar, especialmente entre los migrantes residentes en Estados Unidos. Este desconocimiento en buena parte se debe a las limitaciones que señala la propia ley a los candidatos y los partidos para realizar campañas o difusión en el exterior.
- 4.3 A partir de dos encuestas y numerosas entrevistas, se confirma la opinión generalizada de ciudadanos y funcionarios vinculados con el VMRE de que la modalidad de emisión del voto elegida por los legisladores, el voto postal, no debe ser la única opción para ejercer el derecho al voto en el exterior; y que la principal dificultad, fuente de problemas y gastos excesivos, es el correo

certificado, el cual si bien opera en México, no opera en muchos países del mundo.

- 4.4 Dadas las características, peculiaridades, restricciones, limitaciones y caducidad de la CPVF, los ciudadanos residentes en el extranjero tienen serias dificultades para ejercer su derecho al voto. La ley electoral (Libro Sexto del COFIPE) optó por una modalidad exclusiva y restrictiva de emisión del voto en el exterior, pero asume que la modalidad de registro debe ser la misma que rige para los residentes en el país, lo que no se ajusta a la realidad. La investigación realizada pone en evidencia que el alcance, difusión y vigencia de la CPVF es diferente al interior del país que en el exterior.
- 4.5 Dada la relevancia del fenómeno migratorio mexicano, con más de 10% de su población residiendo en el exterior, es urgente encontrar soluciones prácticas y efectivas para que un mayor número de ciudadanos residentes en el extranjero puedan ejercer sus derechos políticos. Más aún cuando la investigación realizada confirma una amplia y muy buena disposición de los ciudadanos para cumplir con sus obligaciones, si se facilitaran los procedimientos.

Siendo así, en conclusión, hay dos opciones frente al Libro Sexto del COFIPE: proponer una serie de reformas que palien los problemas que se detectan y proponer un cambio integral.

- La propuesta más realista, dadas las condiciones que existen, es optar por la vía de una modificación parcial. La modificación radical es poco viable mientras las actitudes de sospecha y desconfianza permanezcan alrededor del sistema electoral y mientras la relación de los partidos políticos con el IFE sea de confrontación y conflicto.
- Los cambios parciales pueden enfocarse en los siguientes aspectos: la prohibición de las campañas electorales en el extranjero, los requisitos para solicitar la inscripción a la LNERE, los envíos que debe realizar el

ciudadano residente en el extranjero al IFE y viceversa, la posibilidad de los ciudadanos residentes en el extranjero hagan observaciones a la LNERE y así puedan subsanar inconsistencias, la emisión o renovación de la CPVF en el extranjero; los plazos para poder emitir el voto y la permanencia de la base de datos de los ciudadanos residentes en el extranjero inscritos en la LNERE, para mantener el contacto con ellos.

- La modificación radical del Libro Sexto pasaría por establecer un régimen que favorezca el VMRE: incrementar las facultades normativas del IFE y darle mayor discrecionalidad al momento de regular los procedimientos, en un marco de referencias legales claras para poder ejercer esta función; la credencialización en el exterior de los ciudadanos residentes en el extranjero; la renovación de la CPVF en el exterior de los ciudadanos residentes en el extranjero; la elaboración de dos tipos de LNERE, una permanente para los ciudadanos residentes en el extranjero que están fuera de México por un tiempo indeterminado, otra temporal para la incorporación de los ciudadanos residentes en el extranjero que residen fuera del país por un plazo corto o determinado; el establecimiento de diversas modalidades para el ejercicio del voto en el extranjero (correo, presencial en casillas o electrónica, y vía Internet).

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Yesenia D. y de la Cruz, G. Patricia (2011). *The foreign born from Latin America and the Caribbean: 2010*. EU, United States Census Bureau, 6 pp.
- Aguiló, Josep (1995). *Sobre la Derogación. Ensayo de Dinámica Jurídica*. Biblioteca Ética, Filosofía del Derecho y Política, No. 41, 1ª ed. México, Distribuciones Fontamara.
- Alchourrón, Carlos y Bulygin, Eugenio (1993). *Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y Sociales*. 1ª reimp., 1ª ed., Buenos Aires, Editorial Astrea.

- Alonso García, Enrique (1984). *La Interpretación de la Constitución*. 1ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Atienza, Manuel (1989). *Introducción al Derecho*. 3ª ed. Barcelona, Barcanova.
- _____ (1991). *Las Razones del Derecho. Teorías de la Argumentación Jurídica del Derecho*. 1ª ed., Cuadernos y Debates, No. 31, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Bada, Xóchitl; Fox, Jonathan y Selee, Andrew (eds.) (2006). *Invisible No more, Mexican migrant civic participation in the United States*. Washington, Mexico Institute–Woodrow Wilson International Center for Scholars, 57 pp.
- Badillo Moreno, Gonzalo (2004). *El voto de los mexicanos en el extranjero, documentos*. México, Coordinación General para la Atención al Migrante Michoacano, Gobierno del Estado de Michoacán.
- Barry, Kim (2006). "Home and away: the construction of citizenship in an emigration context". Vol. 81 Núm. 1, *New York University Law Review*, pp. 11–59.
- Bauböck, Rainer (2007). "Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting". Vol. 75 Núm. 5, *Fordham Law Review*, pp. 2393–2447.
- Blanco Fornieles, Víctor José (2006). *Derecho y Justicia. Una Mirada a la Justicia, el Estado de Derecho y la Morfología de las Reglas del Derecho*. 1ª ed., México, Editorial Porrúa.
- _____ (2006). *La Normatividad Administrativa y los Reglamentos en México. Una visión desde la Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*. 1ª ed., Fontamara.
- Bobbio, Norberto (1990). *Contribución a la Teoría General del Derecho*. Trad. Alfonso Ruiz Miguel. 1ª ed., Madrid, Editorial Debate.
- _____ (1994). *Derecho y Lógica*. Trad. Alejandro Rossi. 1ª ed., México, Centro de Estudios Filosóficos, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Buligyn, Eugenio (1995). *Lógica Deóntica*. En: Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, No. 7, 1ª ed., Madrid, Editorial Trotta.
- Calderón Chelius, Leticia (ed.) (2003). *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: Experiencias comparadas*, México, D.F., Instituto Mora, 588 pp.
- _____ y Martínez, Nayamin (2004). "La democracia incompleta: la lucha de los mexicanos por el voto en el exterior". En: Leticia Calderón (coord.). *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: Experiencias comparadas*, México, Instituto Mora.
- _____ (2007). "Algunas coordenadas de análisis para comprender el voto en el exterior de 2006". En: Jacqueline Pechard, (coord.). *2 de Julio. Reflexiones y Alternativas*, México, D.F., UNAM, pp. 147–161.
- _____ (2010), "Los superhéroes no existen". *Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*. México, D.F., Instituto Mora, 172 pp.
- Carpizo, Jorge y Valadés, Diego (1998). *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie E, núm. 99, 137 pp.
- Castañeda, Alejandra (2006). *The Politics of Citizenship of Mexican Migrants*. Nueva York, Scholarly Publishing.
- Chiu, William y Gutiérrez, Marisol Raquel (2008). "Migración y participación política". En: Wayne Cornelius y Jessa M. Lewis (comps.). *Los impactos del control fronterizo sobre la migración mexicana: perspectivas desde las comunidades de origen*. México, CIESAS, pp.185–205 (Publicaciones de la Casa Chata).
- Colyer, Michael y Vathi, Zana (octubre, 2007). "Patterns of extra-territorial voting", *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty Working Paper*. Brighton, University of Sussex–Center for Migration Research, 36 pp.
- Dark III, Taylor E. (octubre, 2003). "Americans Abroad: the challenge of a globalized electorate", *Political Science and Politics*. vol. 36, núm. 4, pp. 733–740.

- Durand, Jorge y Massey, Douglas S. (2003). *Clandestinos. Migración México Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México, Miguel Angel Porrúa Editor.
- _____ (2005). "De traidores a héroes: políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder". En: Raúl Delgado y Beatrice Knerr (coords.). *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/ Miguel Ángel Porrúa/UAZ, pp. 15–38.
- Ennis, Sahron R.; Ríos-Vargas, Merarys y G. Albert, Nora (2011). *The Hispanic population: 2010*. EU, United States Census Bureau, 16 pp.
- Erben, Peter, Goldsmith, Ben y Shujaat, Aysha (2012). *Out-of-country voting: A brief overview*. Washington, International Foundation for Electoral Systems, 12 pp.
- Escrivá, l Ángeles; Bermúdez, Anastasia y Morales, Natalia (eds.) (2009). *Migración y participación política*. España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Escobar, Cristina (2007). "Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America". Vol. 42, núm. 3, *Latin American Research Review*, pp. 43–75.
- Espinoza Valle, Victor Alejandro (2004). *El voto lejano: cultura política y migración México-Estados Unidos*. México, D.F., Colegio de la Frontera Norte, 94 pp.
- Ezquiaga, Francisco Javier (1987). *La Argumentación en la Justicia Constitucional Española*. 1ª ed., Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Favela Herrera, Adriana Margarita (julio-diciembre, 2012). "Hacia la elección presidencial de 2012: aproximación a una reforma legal para la instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero". *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, pp. 179–2008.
- Fitzgerald, David (2000). *Negotiating Extra-Territorial Citizenship, Mexican Migration and the Transnational Politics of Community*. San Diego,

- California, Center for Comparative Immigration Studies, (Monograph Series, núm. 2).
- García Ochoa, Juan José (coord.) (2005). *Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Geys, Benny (2006). "Explaining voter turnout: a review of aggregate-level research". Vol. 25, núm. 4, *Electoral Studies*, pp. 637-663.
- Grieco, Elizabeth M. et. al. (mayo, 2012), *The foreign in the United States: 2010*. EU., United States Census Bureau, 22 pp.
- Hart, H. L. A. (1990). *El Concepto del Derecho*. Trad. Genaro Carrió. 2ª ed. (reimpresión), Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- Hommes & Migrations (2005). "Les migrants et la démocratie dans les pays d'origine". Núm.1256, París.
- Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo (2012). *El voto de los mexicanos desde el exterior. Una mirada binacional desde los ciudadanos*. México, Observatorio Electoral Binacional/PNUD, 219 pp.
- _____ (2012). *Informe del Proceso de voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Resumen ejecutivo del monitoreo ciudadano con perspectiva binacional 2012 del voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Observatorio Electoral Binacional/PNUD, 24 pp.
- Instituto Federal Electoral (eds.) (1998). *Conferencia Trilateral: Canadá, Estados Unidos, México, sobre el voto en extranjero*. México D.F., Fundación Internacional para Sistemas Electorales/TEPJF/IFE.
- _____ (eds.) (1998). *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*. México D.F., Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/TEPJF/IFE.
- _____ (IFE) (1998). *Informe final que presenta la comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México, IFE.
- _____ (2006). *Elecciones Federales 2006. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México D.F., IFE, cuaderno IV, 29 pp.

- _____ (2006). *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. Tomo I, VII, VIII, México D.F., IFE.
- _____ (2011). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada*, México D.F., IFE, 73 pp.
- _____ (2012). *Informe sobre la integración, envío y devolución del Paquete Electoral Postal a los mexicanos que conforman la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, así como de la recepción de sobres voto*. México D.F., IFE, 22 pp.
- _____ (2012). *Información relevante sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México D.F., IFE, 26 pp.
- _____ (2012). *Cifras relevantes del proceso electoral federal 2011–2012*. México D.F., Secretaría Ejecutiva–IFE, 35 pp.
- _____ (2012). *Informe Trimestral de la Junta General Ejecutiva 2012. Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*. Núm. 119, México, D.F., IFE, 47 p.
- _____ (IFE) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2010). *Reporte final sobre la encuesta general prospectiva a los ciudadanos mexicanos en el exterior*. México, D.F.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral e Instituto Federal Electoral (2008). *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*. México D.F., International IDEA/IFE, 286 pp.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2010), *Mexicanos Residentes en el Mundo 2009*. México D.F., SRE–IME.
- _____ (2011). *Estadística de los mexicanos en el exterior. Información general*. México. Consultado en http://www.ime.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=537&lang=es.
- Kelsen, Hans (1985). "The Function of a Constitution". En: Lloyd, Dennis y Freeman, M. D. A., *Introduction of Jurisprudence*. Stevenson & Sons, London.
- _____ (1994). *Teoría General de las Normas*. Trad. Hugo Carlos Delroy Jacobs. 1ª. ed. México, Editorial Trillas.

- _____ (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Trad. Roberto J. Vernengo, 16ª ed., México, Editorial Porrúa.
- Lafleur, Jean-Michel y Calderón Chelius, Leticia (2011). "Assessing Emigrant Participation in Home Country Elections: the Case of Mexico's 2006 Presidential Election", vol. 49, núm. 3, *International Migration*, pp. 99-124.
- Levitt, Peggy y De La Dehesa, Rafael, "Transnational migration and the redefinition of the state: variations and explanations". *Ethnic and Racial Studies*, vol. 26, núm. 4, pp. 587-611.
- López Gervasio, Omar (2007). "La gente a la que no le ruge la panza puede protestar y votar libremente. Migración trasnacional y procesos de cambio político en el municipio de Tonatico, México (1995-2005)", *Apuntes Electorales*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México, año VI, núm. 27, pp. 19-145.
- López-Guerra, Claudio (2005). "Should expatriates vote?", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 13, núm. 2, pp. 216-234.
- Lugilde, Anxo (2007). *O voto emigrante, viaxe pola zona escura da democracia española*. España, Editorial Galaxia.
- Marcelli, E. y C. Wayne (2005). *Immigrant voting in home-country elections: potential consequences of extending the franchise to expatriate mexicans residing in the United States*. *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, 21 (2), pp. 429-460.
- McCann, James, Wayne .A. Cornelius y Leal, David (2006). *Mexico's 2006 Voto Remoto and the Potential for Transnational Civic. Engagement among Mexican Expatriates*. Filadelfia, American Political Science Association.
- Meissner, Doris et. al. (2006). *Immigration and America's Future: A new chapter. Report of the Independent Task Force on Immigration and America's Future*. EU, Migration Policy Institute/Manhattan Institute for Policy Research/Woodrow Wilson International Center for Scholars, 153 pp.

- Migration Policy Institute (2010). *Mexican Immigrants in the United States*, Washington, MPI.
- Mijangos y González, Pablo (2002). "El voto de los mexicanos en el extranjero: historia de una ciudadanía negada". En: *Istor*, año III, núm. 11, pp. 30–48.
- Moctezuma Longoria, Miguel (2003). "La voz de los actores. Ley migrante y Zacatecas". En: *Migración y Desarrollo*, núm.1, pp. 100–118.
- Navarro, Carlos, "El voto en el extranjero", en Dieter Nohlen *et al.* (eds.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México D.F, Fondo de Cultura Económica, pp. 224–252.
- Nohlen, Dieter y Florian Grotz (2000). "External voting: legal framework and overview of electoral legislation", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 33, núm. 99, pp. 1115–1145.
- _____ (ed.) (2005). *Elections in the Americas: A Data Handbook*, Oxford, Oxford University Press, vol. II.
- Organización Internacional para las Migraciones (2002). *Current Dynamics of International Labour Organization: Globalization and Regional Integration*. Ginebra, OIM.
- _____ (2011). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre la migración*, Ginebra, OIM, 200 pp.
- Ostergard–Nielsen, Eva (2009). "La política a través de las fronteras: Reflexiones sobre la dimensión trasnacional de la participación política de los migrantes" en Escrivá, Ángeles, *et al.* (eds), *Migración y Participación Política*, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 17–41.
- Payán, Tony y S. Schober, Gregory (2007). "A brincos y sombreros: la gestión política del voto mexicano en el extranjero en la Cámara de Diputados", *NOESIS, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, vol. 16, pp.141–177.
- Perelman, Chaïm (1988). *La Lógica Jurídica y la Nueva Retórica*. Trad. Luis Díez–Picazo, 1ª reimp., 1ª ed., Madrid, Civitas.

- Pew Hispanic Center (2012). *The 10 Largest Hispanic Origin Groups: characteristics, rankings, top countries*. Washington, 21 pp.
- Rhode, Sybil y Arus Harutyunyan (2010). "Extending Citizenship to Emigrants: Democratic Contestation and a New Global Norm", vol. 31, núm. 4, *International Political Science Review*, septiembre, pp. 470–493.
- Rojas, Henry S. (2006). "A comparative study of the overseas voting laws and systems of selected countries", *Development Associates Occasional Paper*, núm. 17, pp. 1–14.
- Ross Pineda, Raúl y Concheiro, Luciano (2006). "EU: Un día sin inmigrantes, la liberación de los invisibles", *Memoria*, núm. 209, pp. 5–15.
- Rubio–Marín, Ruth (2006). "Transnational politics and the democratic national–state: normative challenges of expatriate voting and nationality retention of emigrants", vol. 81, núm. 1, *New York University Law Review*, pp. 117–147.
- Smith, R. C. (2008). "Contradictions of diasporic institutionalization in Mexican politics: the 2006 migrant vote and other measures of inclusion", vol. 31, núm. 4, *Ethnic and Racial Studies*, pp. 708–741.
- Suro, Roberto y Escobar, Gabriel (2006). *Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections*, Washington, Pew Hispanic Center, febrero.
- U.S. Census Bureau. (2008–2010). *American Community Survey 3–Year Estimates*. United States: Washington D.C.
- Valenzuela, B., Montoya, E., e I. García (2006). Patrones migratorios e inserción laboral de mexicanos en Phoenix, AZ en un contexto de leyes y políticas anti–inmigrantes. *II Coloquio Internacional sobre Migración y Desarrollo: Migraciones Internacionales, los desafíos de la exclusión y la desigualdad para la ciudadanía en la globalización*.
- Vilalta, Carlos (2012). *Inferencia Científica y Análisis de Datos*. México, D.F., Editorial CIDE.
- Voting from Abroad (2007), *The International Handbook*. Suecia, Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional), IFE.

- Waldinger, Roger (2008). *A limited Engagement: Mexico and its Diaspora*, Migration Study Group at UCLA, Los Angeles.
- Waldrauch, Harald (2003). *Electoral Rights for Foreign Nationals: a Comparative Overview of Regulations in 36 Countries*. Viena, European Centre for Social Welfare Policy and Research Berggasse 17, A-1090, (National Europe Centre Paper, núm. 73).
- Waterbury, Myra A. (2010). "Bridging the divide: towards a comparative framework for understanding kin-state and migrant sending-state diaspora politics", en Rainer Bauböck and Thomas Faist (eds.), *Diaspora and Transnationalism. Conceptual, Theoretical and Methodological Challenges*. Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 131-148.
- Woldenberg, José, "Mexicanos que viven ¿y votan? en Estados Unidos" en Roger Díaz de Cossío (coord.). *Los mexicanos de aquí y de allá ¿perspectivas comunes?* Memorias del Primer Foro de Reflexión Binacional.
- Wright Geroge Von (1979). *Lógica Deóntica*. Trad. Jesús Rodríguez. 1ª ed., Valencia, Universidad de Valencia.
- Wróblewski, Jerzy (1988). *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*. Trad. Arantxa Azurza, 1ª ed., Madrid, Civitas.

5

HACIA UN NUEVO MODELO DE VOTO DE LOS MEXICANOS
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

En el mundo globalizado de hoy, que comprende una circulación permanente entre continentes y países, los derechos de los ciudadanos que radican fuera de su país se convierten en una responsabilidad de los Estados y en una obligación de aquellos que los ejercen.

México no es la excepción y, por la magnitud de nuestra migración, como Estado debemos atender con responsabilidad y compromiso a los muchos mexicanos que, con valentía y determinación, salieron de nuestro país a buscar mayores oportunidades y un mejor nivel de vida para su familia.

Tan sólo en Estados Unidos viven más de 12 millones de connacionales que mantienen vínculos familiares, sociales y culturales con su país de origen, al cual envían cuantiosos recursos por concepto de remesas que en 2011 ascendieron a 22 mil 800 millones de dólares.

Como Presidente de la Comisión de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, tuve la oportunidad de realizar múltiples giras de trabajo en diversos países, las cuales tenían por objeto promover y difundir el sufragio de nuestros connacionales en las elecciones federales de 2012. En el marco de estos recorridos, particularmente en las ciudades con mayor concentración de mexicanos en Estados Unidos, nuestros paisanos me expresaron continuamente su interés por participar en la vida política de su país y tener la posibilidad de sufragar desde donde residían, de forma expedita y sencilla.

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, en el PEF 2011–2012, el IFE tuvo el gigantesco desafío de ampliar y motivar la participación de

los mexicanos en el extranjero con un mecanismo de voto postal que ya había mostrado insuficiencias previamente.

Fue así como el Instituto realizó importantes esfuerzos para incrementar el número de votos emitidos allende nuestra frontera, tales como la simplificación de la SILNERE y su llenado en línea; la aprobación del uso de la CPVF con terminación 03; la eliminación del comprobante de domicilio como requisito de inscripción; el porte pagado sin costo para el ciudadano; y la recepción extemporánea de solicitudes que no fueron recibidas a tiempo por días de asueto en la Unión Americana; entre otros.

Por otra parte, debe destacarse el Convenio de Apoyo y Colaboración que suscribimos con la SRE, mediante el cual instrumentamos un Programa de contratación de consultores para auxiliar a nuestros paisanos en el llenado de la SILNERE.

Para este programa de asistencia, que tenía como objeto disminuir las confusiones en el llenado de la SILNERE, se contrataron 42 consultores que atendieron a 45 mil mexicanos aproximadamente en 30 consulados de Estados Unidos. El apoyo que se dio a través de las representaciones consulares resultó positivo y alentador, pues demostró que en el futuro se puede tener una colaboración mucho más amplia y estrecha con la Cancillería.

A pesar del esfuerzo realizado, el resultado no correspondió con los millones de compatriotas que radican en otras naciones del mundo. En esta última elección, recibimos 40,737 sobres-voto de mexicanos en el extranjero, de los cuales se computaron 40,714 y, aunque se obtuvo 23% más de participación, el total de votantes representó menos de 1% de los mexicanos en el exterior.

De ahí es evidente que un modelo de sufragio vía correo certificado no responde a la realidad de nuestra migración, ni corresponde con una época de ostensibles avances tecnológicos que permitirían un voto a distancia más acorde con los nuevos tiempos.

Cuando, en 2005, se discutió la reforma al marco legal respecto al VMRE —antecedida desde 1998 por numerosos estudios y consultas tanto de académicos, expertos y estudiosos de temas electorales, como de funcionarios de gobierno y legisladores—, no se sabía lo que hoy se sabe. No se tenía conocimiento del potencial de millones de votantes y del interés que para los migrantes significa participar en las decisiones de su país de origen.

Es indudable que el modelo de sufragio a distancia nació con una buena intención; sin embargo, no ha logrado su objetivo último y muestra patentes signos de agotamiento. Es por ello que, en la actualidad, el voto postal no puede continuar, por lo que es necesario considerar opciones innovadoras que trasciendan a un modelo de votación extraterritorial más moderno y funcional.

Uno de los mayores desafíos que enfrentamos en la segunda experiencia del VMRE fue que muchos paisanos no cuentan con su CPVF, o que cuentan con ella pero ya no es válida, por lo que necesariamente tienen que viajar a México a tramitarla o renovarla.

De igual forma, una demanda reiterada de nuestros paisanos fue, por un lado, ampliar el plazo para inscribirse en la LNERE y, por el otro, reducir la fecha límite para enviar su voto antes de la elección. Es una incoherencia que nuestros paisanos tengan que emitir su voto cinco meses antes que todos los demás mexicanos.

La enriquecedora experiencia de participar durante tres años en la planeación, instrumentación y operación del VMRE desde el IFE, así como la convivencia cercana con la comunidad migrante en las visitas que realicé al vecino país, me ha permitido contar con una visión más cercana de la problemática que representa este modelo y tener la plena convicción de que debe ser modificado a través de las siguientes medidas:

- **Primero.** Es imprescindible que el IFE cuente con atribuciones en la ley para que pueda emitir la CPVF en el extranjero a cualquier mexi-

cano que así lo solicite; y que, además, la credencial que se le expida contenga su domicilio en el país en donde se encuentra.

- **Segundo.** Se debe eliminar el modelo de voto postal, el cual es anacrónico, lento y costoso, y emigrar a un mecanismo de voto mixto, ya sea presencial en embajadas y consulados, o con el uso de nuevas tecnologías a través del voto electrónico. En la pasada elección para Jefe de Gobierno, el IEDF rompió con el prejuicio y la sospecha del sufragio por Internet, con un resultado positivo.
- **Tercero.** A fin de acceder a los puntos anteriores, se podría ampliar el convenio de colaboración entre el IFE y la SRE, respetando en todo momento la autonomía del Instituto.
- **Cuarto.** Se debe permitir la inscripción en línea a la LNERE, acorde con los avances tecnológicos y las medidas de seguridad adecuadas, desde cualquier parte del mundo, y ampliar el plazo para realizarla. De la misma manera, es necesario ajustar los tiempos para que el connacional en el extranjero pueda votar, al igual que todos los mexicanos, en el mes de julio del año de la elección.
- **Quinto.** La prohibición de campañas políticas en el extranjero se tiene que replantear, respetando la legislación de cada país y previa consulta a los mismos. Muchas naciones latinoamericanas permiten hacer campaña y promoción política en otros países y no existe razón alguna por la cual el nuestro deba ser la excepción.
- **Sexto.** La comunidad migrante reclama tener representantes a través de una sexta circunscripción. Considero oportuno revisar esta propuesta, así como revisar el concepto de residentes en el exterior, permanentes, temporales o en tránsito.
- **Séptimo.** Es esencial dar una mayor difusión a este derecho político de los mexicanos en el extranjero, la cual debe iniciar con mayor antelación; es decir, por lo menos dos meses antes del inicio de la inscripción a la LNERE, intensificándola dos semanas antes del cierre de la inscripción.

Es a través de estas alternativas de cambio como podremos garantizar plenamente que el derecho universal e incondicional al sufragio no sea obstaculizado para ningún mexicano, viva o no en México. En lo personal, mantengo la convicción de que disponer de limitantes y obstáculos a éstas y otras propuestas, sin un análisis serio y una reflexión profunda, representa un ejercicio que no es patriótico, justo ni digno para nuestros paisanos.

Estoy convencido de que los tiempos no son los mismos de 1998 o de 2005; numerosas democracias en todo el mundo han desarrollado sistemas modernos, seguros y fáciles para que el ciudadano, fuera de su patria, pueda votar en las elecciones de su país de origen. Es tiempo de que México haga lo propio.

Tengo plena confianza en que con voluntad política, el legislador hará los ajustes necesarios al marco jurídico para esta nueva realidad. Siempre es preferible que el Estado adopte una posición generosa e incluyente y nunca una más restrictiva y excluyente.

Finalmente, no debemos regatear a nuestros paisanos, quienes aportan bienestar y futuro a las comunidades donde nacieron, este derecho político que les corresponde y sí debemos responderles con hechos a todas y cada una de sus justas demandas. Tengo la certeza de que así será.

CONCLUSIONES

Más allá de recapitular lo señalado por los Consejeros Electorales, los funcionarios y los expertos, nos parece relevante destacar las coincidencias y divergencias que los diferentes análisis ofrecen a lo largo de este documento. Por parte de las coincidencias, resulta evidente que en México existe un modelo de voto en el extranjero anacrónico, restrictivo y costoso por su complejidad. Esto, conjugado con la población a la cual está dirigido, que se encuentra en desigualdad de condiciones y en su mayoría radica en Estados Unidos por necesidades económicas, inhibe la participación por los candados y requisitos que determina. Se presupone que un modelo de registro y votación mixto permitiría incrementar la participación a fin de dar oportunidad a los ciudadanos de elegir el mecanismo más adecuado con base en sus condiciones.

Asimismo, casi todas las intervenciones coinciden en la necesidad de abrir el acceso a una inscripción más amplia, ya sea a través de la credencialización en el extranjero o del uso de documentos oficiales existentes para registrarse. Hay coincidencia en que la SRE es un ente fundamental para realizar este ejercicio en colaboración con el IFE, y se destacan los avances que se han logrado en ello. Dichas coincidencias son viables técnicamente para la autoridad electoral, toda vez que las modificaciones legales consideran el tiempo suficiente para diseñarlas, planearlas e instrumentarlas preservando la autonomía del Instituto y los principios del sistema electoral mexicano.

Entre las divergencias, se identifican la diversidad de mecanismos para aterrizar en un nuevo modelo. Principalmente, existen distintas posiciones respecto a la credencialización en el extranjero, por los costos,

la logística y, sobre todo, se aduce que aun con ello, la participación no necesariamente incrementaría.

También con respecto al modelo de votación, encontramos coincidencias para utilizar medios electrónicos y digitales, evitando el uso del correo certificado. Sin embargo, no existen coincidencias en si el modelo postal debe eliminarse en su totalidad o si un modelo de votación por Internet sea lo óptimo. Se rescata la experiencia del Distrito Federal, pero no necesariamente existe una postura común a fin de realizar el voto desde el exterior a través de Internet.

La importancia de contar con los estudios y análisis anteriores recae justamente en destacar las incongruencias y limitantes del modelo vigente. Es una responsabilidad institucional dejarlas documentadas para señalar los aciertos e identificar las oportunidades hacia futuras experiencias. En la concreción de “cómo”, es donde aún quedamos limitados en este estudio y experiencia. Por ello, más que cerrar un libro con conclusiones, se cierra un capítulo de la larga historia de activismo, demandas de derechos, esfuerzos institucionales e innovaciones que abre un nuevo horizonte de oportunidades para concretizar un ejercicio de voto desde el extranjero más adecuado a las necesidades de un país eminentemente migratorio, y que responda a las características de la mayoría de sus ciudadanos radicados en el extranjero. Es por ello, que señalamos una serie de elementos por considerar o recomendaciones para trabajar:

1. Se requieren los estudios técnicos, jurídicos y administrativos para aterrizar las alternativas de modificaciones al modelo, las implicaciones en la legislación, en el sistema electoral y los costos que implicarían. Para poner un ejemplo: diseñar la operación del sistema electrónico de registro en línea que cuente con las medidas de seguridad necesarias, con los mecanismos de validación del ciudadano, con procedimientos, con equipo, con personal y con plazos para su diseño y operación.
2. Se requieren los análisis jurídicos y, en su caso, los artículos transitorios que prevean los plazos para la puesta en marcha de un nue-

vo modelo. La primera experiencia demostró que, en caso de aprobar una ley meses antes de un PEF, esto desemboca en problemas de operación y conocimiento de los ciudadanos. Es indispensable considerar al menos un periodo de preparación de cuatro años previos a la elección presidencial de 2018 para comenzar con su planeación, diseño, contrataciones y la difusión anticipada para los ciudadanos sobre los posibles cambios al modelo.

3. Es necesario mantener un contacto permanente con los mexicanos en el extranjero, continuar consolidando las redes de colaboración con instituciones, líderes, organizaciones, universidades, escuelas, empresas y con todos aquellos ciudadanos que hicieron promoción y difusión por voluntad propia, consolidando la confianza ganada con las comunidades mexicanas en el extranjero.
4. La valorización de la ciudadanía en el extranjero en relación con el ejercicio del derecho al voto implica no sólo reformas y la credencialización en el exterior; requiere de un trabajo permanente de sensibilización, educación cívica y sobre todo de credibilidad en los partidos y las instituciones mexicanas. En algún momento, se buscó construir un proyecto de dicha naturaleza, pero habrá que comenzar a diseñarlo y evaluar las implicaciones presupuestales y operativas para ejecutarlo.
5. Los estudios, análisis y voces que impulsan el voto en el exterior coinciden prácticamente en la necesidad de emitir la credencial en el exterior o el uso de un documento que permita ejercer ese derecho.
6. Se debe pensar seriamente en que las áreas encargadas del voto en el extranjero sean permanentes, ya que el *expertise*, la sensibilidad y conocimientos desarrollados por los funcionarios se pierde y, con ello, las relaciones y el acervo de cada experiencia. Si bien el IFE ha tomado la decisión de mantener un área que dé seguimiento a los trabajos, es relevante insistir en la continuidad de los mecanismos de vinculación alcanzados.

Algunas de estas premisas han sido identificadas en los estudios, pero consideramos que hay un elemento transversal que continúa ausente en México y tiene que ver con un conocimiento más profundo de los mexicanos en el exterior. Para ello, se requiere tiempo y acercamiento. Si bien se ha avanzado en la relación y su atención en los últimos 20 años, debemos reconocer que México no conoce realmente a su diáspora, ni cuenta con los programas suficientes para atenderla. Aún no logramos desarrollar el potencial que los mexicanos en el extranjero aportan al país desde el exterior, ni generar estrategias en torno a lo que perdemos o ganamos con cada uno de los mexicanos que salen a trabajar o estudiar fuera de México. La decisión de un mexicano de votar desde su país de residencia, la determina en gran medida la oportunidad que encuentra en dicha sociedad para desarrollarse.

La reciente elección en Estados Unidos puso en evidencia la importancia del voto de los mexicanos en dicho país. De los latinos registrados, 70% votó por el Presidente Obama. El resultado no fue producto de una campaña, fueron muchos los factores que incidieron en ello. En forma breve, cabe decir que el trabajo por el voto latino en Estados Unidos comenzó hace varias décadas y se materializó a través de acciones muy concretas. Se preparó concretamente desde el diseño del Censo de Población y Vivienda 2010, alentando a toda la población, y específicamente a los latinos, para asegurarles que no existiría ningún riesgo al proporcionar sus datos, aun cuando estuvieran en el país de forma irregular. El Censo identificó a más de 50 millones de latinos residiendo en Estados Unidos, ¿qué permitió esto? Conocerlos, saber dónde están y cómo viven. Después vinieron las campañas de promoción al registro para la elección presidencial dos años antes y, por supuesto, más adelante se desarrolló el trabajo territorial, incluso casa por casa el día de la elección, para incentivar el voto por parte de cada partido.

El voto masivo de los ciudadanos no se consigue fácilmente y mucho menos el de una población residiendo fuera del territorio. Si buscamos el voto de los connacionales en el extranjero, primero tenemos la responsa-

bilidad de conocer a los votantes y su realidad, implementar mecanismos para saber dónde están, cómo viven, quiénes son y en qué condiciones se encuentran. Después, debemos mantenerlos informados de lo que sucede en el país, o al menos darles las herramientas para ello. Por último, un ejercicio importante sería permitir que los partidos políticos expusieran sus plataformas políticas a los ciudadanos en el extranjero, ganándose su confianza y, por consiguiente, la convicción de votar en las elecciones desde el extranjero.

Todo lo anterior no es responsabilidad única de la autoridad electoral. El Estado mexicano en su conjunto debe trabajar para conocer y atender mejor a la comunidad en el exterior; para comunicar claramente si existe la voluntad de flexibilizar el sufragio a aquellos ciudadanos interesados en ejercerlo y, en su caso, para trabajar en el fortalecimiento de la cultura democrática allende nuestras fronteras. Esta historia no termina aquí. Por nuestra parte, esperamos que la información contenida en este libro y DVD sea un insumo más hacia el futuro del VMRE.

*La segunda experiencia del Voto de los Mexicanos
Residentes en el Extranjero. Aprendizajes y la agenda inmediata,*
se terminó de imprimir en la Ciudad de México,
en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte 80,
Col. Felipe Pescador, Del. Cuauhtémoc, C.P. 06280,
en diciembre de 2012. El tiraje fue de 1,000 ejemplares

