

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero

Yuri G. Beltrán Miranda*

Introducción

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue posible por primera vez en la elección presidencial de 2006. La reforma al artículo 36 constitucional de 1996 es el antecedente jurídico inmediato en virtud de que modificó la fracción III que imponía la obligación de votar en un distrito electoral en específico,¹ sin embargo, quedó pendiente la armonización legislativa. Fue hasta junio de 2005 cuando se reformó el Cofipe y se adicionó un Libro Sexto sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.² Con esta reglamentación se organizaron las elecciones presidenciales en el extranjero de 2006 y 2012.

* Integrante del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

¹ Antes de la reforma, el artículo 36 señalaba lo siguiente: Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: [...] III. Votar en las elecciones en el distrito electoral que le corresponda; [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto anterior). Posterior a la reforma de 1996 se eliminó el fragmento que obligaba a votar en un distrito electoral quedando como sigue: Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: [...] III. Votar en las elecciones en los términos que señale la ley; [...] (CPEUM 2019).

² Un caso similar ocurrió en Grecia, donde por años no hubo regulación que materializara el derecho a votar desde el extranjero. Esta omisión fue sometida ante la Corte Europea de Derechos Humanos por tres ciudadanos. El organismo jurisdiccional falló en favor de los quejosos, considerando injusto que pasaran tantos años para que se implementara un derecho reconocido jurisdiccionalmente. Ver *Sitaropoulos and Others v. Greece*, Expediente No. 42202/07.

La reforma electoral de 2014 modificó varias disposiciones sobre el tema (INE 2014). Los tres grandes cambios fueron dirigidos a: i) la credencialización; ii) la habilitación para votar no sólo por presidente de la República, sino también por senadores y gobernadores del estado de origen; iii) el método de emisión del voto: en persona y electrónico.

Hay que reconocer que, antes de las modificaciones a las reglas electorales de 2014, algunas entidades federativas ya reconocían el derecho de sus oriundos a votar desde fuera del país. Michoacán fue la primera en hacerlo.

Para el 2018, la Ciudad de México y quince estados consideraban el voto extraterritorial en sus legislaciones,³ mismos que han celebrado procesos electorales en los que participó su diáspora: Michoacán (2007, 2011 y 2015); Chiapas (2012, 2015); el entonces Distrito Federal y hoy Ciudad de México (2012 y 2018); Baja California Sur (2015); Colima (2015 y 2016); Oaxaca (2016); Aguascalientes (2016); Zacatecas (2016); Coahuila (2017), Estado de México (2017); Guanajuato (2018), Jalisco (2018), Morelos (2018), Puebla (2018) y Yucatán (2018). La última entidad federativa en sumarse a este cúmulo fue Querétaro en 2020.

Este capítulo analiza los avances en la regulación del voto de los residentes mexicanos en el extranjero, tanto en el ámbito federal como local. Se privilegia la organización de la elección, así como su desempeño, medido en términos de participación electoral alcanzada. Al principio del documento se presentan los hallazgos fundamentales y, al final se señalan las problemáticas que persisten.

Experiencias internacionales de voto extraterritorial

Si bien en México la experiencia es relativamente reciente, en el mundo hay antecedentes de larga data de voto extraterritorial. Así, el estado de Wisconsin aprobó el “voto ausente” en 1862 para los soldados que peleaban en la Guerra Civil. Durante la Primera Guerra Mundial

³ Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas.

(1914-1918), Reino Unido hizo lo propio estableciendo un mecanismo que permitía a los militares combatientes sufragar mediante un representante (voto por delegación de poder) (IDEA Internacional-IFE 2008).

De hecho, el impulso para introducir la figura del voto en el exterior estuvo relacionado con los derechos políticos de los militares que se encontraban fuera de sus respectivos países, así como del personal administrativo y funcionarios públicos. Sin embargo, también las transformaciones políticas y los conflictos sociales generaron otro tipo de migraciones de ciudadanos de un país a otro.

En otros casos, el nexo causal fue distinto. Para algunas democracias europeas, el debate inició con las grandes oleadas de inmigrantes. El voto extraterritorial fue, en aquellos casos, consecuencia lógica del reconocimiento del derecho de los inmigrantes a participar en elecciones locales (Calderón 2003).

En América Latina, el antecedente más remoto puede hallarse en los periodos de inestabilidad política y en los procesos de transición a la democracia. El primer país en adoptarlo fue Colombia en 1962 seguido por Brasil en 1965. A la fecha, son 21 países de la geozona con algún mecanismo de voto extraterritorial.⁴

Ahora bien, más allá de hablar del reconocimiento de un derecho, el voto a distancia impone retos formidables a los organismos que administran elecciones. Las reglas que organizan comicios dentro de un país pueden resultar insuficientes para garantizar ese derecho fuera del territorio nacional.

De ahí la importancia de que la Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho haya incorporado el tema en sus debates sobre estándares internacionales. La también llamada Comisión de Venecia (2011) determinó lo siguiente:

- Los países que consideren el voto extraterritorial tendrán que balancear el sufragio universal con la transparencia y la seguridad en las elecciones.

⁴ Barbados en 1971, Puerto Rico en 1977, República Dominicana en 1977, Perú en 1979, Argentina en 1991, Venezuela en 1993, Belice en 1998, Honduras en 2001, Ecuador en 2002, México en 2005, Bolivia en 2009, Bahamas en 2011, El Salvador en 2013, Paraguay en 2013, Chile en 2015, Costa Rica en 2016, República Dominicana en 2016, Guatemala en 2016, Nicaragua en 2016 y Panamá en 2018.

- Una reforma que elimine el derecho a votar de ciertos ciudadanos —en este caso los que radican en el extranjero— debe ser justificada cuidadosamente.
- No se precisan estándares internacionales para implementar las elecciones que incluyan la modalidad de voto en el extranjero, pero éstas deben seguir los criterios que se consideran para la realización de cualquier elección en el país que sea.

La Comisión concluyó que el diseño de un sistema de votación en el extranjero depende de las circunstancias particulares del país, tales como la situación administrativa, la infraestructura, las restricciones de presupuesto, los arreglos electorales y la confianza pública (CDL-AD(2007)023 2007, párrafo 10).

México: la regulación más difícil del mundo

Cada país que ha implementado el voto extraterritorial ha tenido que adaptarlo según las características de su migración, su sistema electoral y la infraestructura con que cuenta en el extranjero. No obstante, es posible hallar tres grandes familias:

- Algunos países cuentan con registros precisos sobre la ubicación de sus migrantes, a los cuales les envían por la vía postal la boleta con la cual pueden sufragar desde fuera del país.
- Otras naciones aprovechan su infraestructura consular y efectúan ahí elecciones presenciales, previo registro en un listado nominal *ad hoc*.
- El tercer grupo que es también el más pequeño, son aquellos países que contemplan el voto electrónico por internet para sus votantes más allá de las fronteras.⁵

⁵ En la actualidad son sólo un puñado de países los que han implementado el voto electrónico por internet para la votación de su diáspora. Los ejemplos por excelencia es Estonia y Suiza, pero también lo han implementado Armenia, Bahreín, Bután y Turquía.

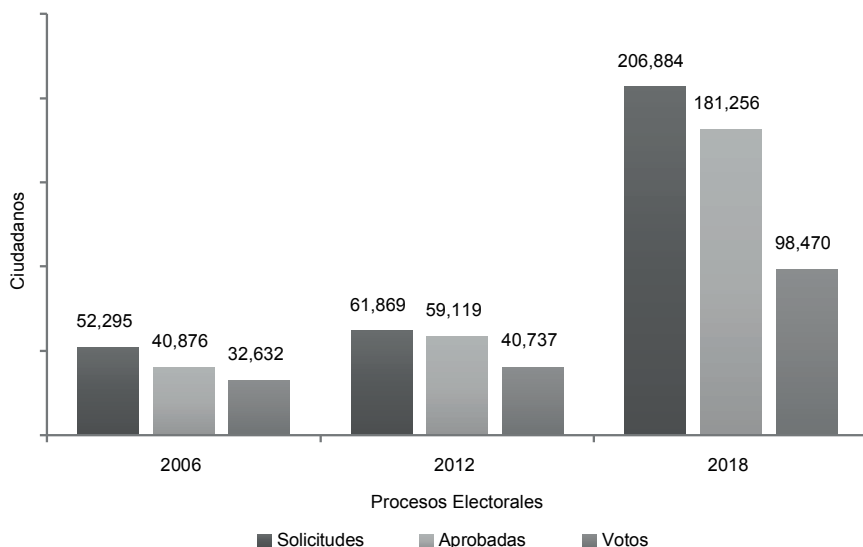
En México, la regulación de 2005 impuso un modelo muy difícil para el votante. Quienes quisieran sufragar desde fuera del país debían tener un registro interno en el país (obtener la credencial para votar) y otro externo (inscribirse en un listado nominal al inicio del proceso electoral). Sólo si se cubrían ambos, les sería remitida una boleta para poder votar, misma que debían devolver a la autoridad electoral por la vía postal en plazos muy cortos.

En efecto, el procedimiento utilizado en las tres elecciones presidenciales que se ha aplicado puede describirse así:

1. Envío de solicitudes para inscribirse en la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE).
2. Recepción de las solicitudes y elaboración de la lista nominal. En esta fase, los ciudadanos inscritos en la lista en el extranjero son dados de baja de la lista nominal en el territorio nacional.
3. Envío del Paquete Electoral Postal (PEP) a la dirección en el extranjero que el ciudadano proporcionó.
4. Recepción del PEP, en donde se encuentra la boleta electoral, en la cual se marca el emblema del partido político o de la coalición del candidato en la boleta electoral.
5. Una vez marcada la boleta, se lleva a la oficina postal para su envío en el sobre señalado.
6. Recepción y escrutinio del voto, antes del día de la jornada en territorio nacional.

En la elección de 2006, el entonces IFE recibió 56,295 solicitudes de inscripción a la lista nominal; 40,876 fueron aprobadas, que a su vez terminaron por ser 32,632 votos efectivos. En 2012, el número de solicitudes aumentó 9.9%, alcanzando 61,869, de las que fueron aprobadas 59,119 y se rechazaron 2,750. Finalmente, para el Proceso Electoral 2017-2018, la LNERE es cuatro veces mayor a la de la elección primigenia, mientras que la votación superó el doble respecto a la del 2012, y el triple en proporción a la de 2006 (IFE 2006; IFE 2012; INE 2018).

Gráfica 1. Solicitudes de inscripción de a la lista nominal, solicitudes aprobadas y votos recibidos



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

La gráfica anterior ilustra tres datos. Primero, la cantidad de inscritos para votar es muy reducida, si se le compara con los aproximadamente doce millones de personas mayores de dieciocho que, se estima, viven en el extranjero, o bien con los poco más de 1.2 millones de personas que a la fecha han tramitado su credencial de elector fuera del país. Para el proceso electoral 2017-2018, se entregaron 521, 735 credenciales residentes en el extranjero.⁶ Segundo, la proporción de votantes que realmente ejercen su voto respecto del total de ciudadanos inscritos para hacerlo es media-alta (80% en 2006; 69% en 2012 y 54% en 2018). Tercero, hay tendencias crecientes, tanto para la inscripción de votantes como para la emisión de sufragios, lo que demuestra que, aunque hay un porcentaje decreciente en la participación, en números absolutos la cantidad de votos es significativamente mayor.

No hay que perder de vista que la principal crítica que se formuló al modelo mexicano que operó en 2006 y 2012 fue lo reducido del universo potencial de votantes, así como pedir como requisito una

⁶ El dato se obtuvo de una verificación nacional muestral aplicada en territorio nacional. Es decir, no mide si la persona llevó consigo su credencial para votar en su tránsito al extranjero.

credencial para votar que solamente se expedía en territorio nacional, especialmente si se considera que la situación migratoria de muchos ciudadanos radicados fuera del país dificulta que puedan entrar y salir del país libremente. Por el contrario, para el 2018, ese último requisito fue superado con una campaña de credencialización que duró 25 meses, y aunque hubo una inscripción histórica, también es cierto que no se alcanzó a potencializar el voto foráneo sólo con ese mecanismo.

Otro problema por resolver en el corto plazo es el asociado al esquema de seguridad que se utiliza para garantizar la integridad de los tramos postales del proceso. En 2006 se exigió que quienes quisieran inscribirse presentaran un comprobante de su domicilio en el extranjero, lo que pudo desincentivar a más de uno. Además, la inscripción se realiza necesariamente por correo certificado, lo que impone costos. En 2012, el entonces IFE cubrió este gasto para incentivar la participación. Para el 2018, se contrató a una empresa particular para la recolección y el traslado de los PEP; sin embargo, ello significó un gasto importante que a medida que incrementa el electorado, va a resultar sumamente oneroso para el gasto en las elecciones extraterritoriales.⁷

La reforma de 2014

En mayo de 2014, la reforma política modificó los artículos referidos al voto de los mexicanos en el extranjero.⁸ Los cambios establecieron:

⁷ El hecho de que la legislación electoral fuera aprobada apenas unas semanas antes de la apertura del proceso de inscripción al listado nominal impidió negociar en 2006 las condiciones para un correo certificado con porte pagado, servicio que hasta entonces no había sido brindado por el correo de Estados Unidos de América.

⁸ La Legipe (2014) en el Artículo 334: 2. El Instituto convendrá con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, los mecanismos para la inscripción a la lista nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero a través de las sedes diplomáticas, en los términos de los convenios de colaboración establecidos entre ambas Instituciones. 5. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores establecerá en las embajadas o en los consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes. El Artículo 329 señala lo siguiente: 1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno

i) modificar el proceso de credencialización; ii) Además de poder votar por presidente, se autorizó a votar por senador y gobernador del estado de origen; iii) el método para registrar y emitir el voto ya no es sólo mediante envío postal, sino también en persona y vía electrónica.

Sobre el primer cambio, el artículo 146 de la Legipe facultó al INE para expedir la credencial para votar con fotografía en sedes diplomáticas y consulares de México en el extranjero. De esa manera, los ciudadanos interesados en sufragar no tendrían que volver a México a tramitar su credencial de elector personalmente, reduciendo los costos de traslado, así como el tiempo y dinero invertidos. Asimismo, se subsanó la inconsistencia por la que se exigía a los migrantes que venían a México consignaran algún domicilio en territorio nacional, a pesar de que no vivieran en el país. Ahora, en lugar de sección electoral de referencia, tendrán la leyenda “para votar desde el extranjero”. Se conserva en la credencial una entidad federativa de referencia, para posibilitar el voto en elecciones por senadores.

El segundo cambio importante permite votar ahora por senador del estado de origen. Se trata de una transformación trascendente, pues permitirá que las demandas de los migrantes lleguen directamente a los candidatos a senadores que aspiren a obtener su voto. Es previsible que ello refuerce el peso de la agenda migratoria en la cámara alta.

En cuanto al voto local, la Constitución no hizo sino reconocer algo que ya venía sucediendo: antes de 2014 había ya entidades que permitían el voto de sus migrantes en la elección del titular del ejecutivo estatal. De hecho, aunque la Ley Suprema federal no lo dispone explícitamente, algunas otras permiten que sus oriundos en el extranjero sufraguen en la elección de diputados locales.

Acerca del tercer cambio, se estableció que el registro y voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o

del Distrito Federal. 2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto. 3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

consulados o, en su caso, por vía electrónica. La posibilidad de emitir el voto en forma personal es esperanzadora, ya que algunas de las elecciones con mayores tasas de participación en el mundo ocurren bajo esa modalidad. En determinados entornos, la elección puede leerse como una “fiesta cívica”, propiciando mayor afluencia de votantes a las urnas.

En cuanto a la vía electrónica, la ley señala que el sistema debe asegurar total certidumbre y seguridad. Se propusieron algunos requisitos a cumplir, como ser auditable, dar al votante la oportunidad de corroborar el sentido del voto, evitar la posibilidad de más de un voto por persona y contar con un programa de resultados confiable. Al respecto, es importante la experiencia del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) que cuenta, desde 2012, con un sistema para el voto mediante internet, mismo que fue ya revisado y confirmado por la Sala Superior del TEPJF.⁹

Participación y resultados electorales

En las elecciones de 2006 se instrumentó por primera ocasión el voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones presidenciales. El número de ciudadanos registrados fue de 40,876, mientras que la votación recibida fue de 32,621. Finalmente, en 2018, hubo un registro de 181,256 con 98,470 votos recibidos.

En la elección de 2012, los ciudadanos inscritos para votar en el extranjero se incrementaron a 59,115, casi 45% más que en 2006. Aumentó también el número de votos recibidos, que ascendió a 40,714 —8,102 votos más que en 2006—. El aumento es en términos absolutos, pues en términos porcentuales, al considerar el número de registros y de votos para cada elección, la participación en 2012 se redujo casi 10%. Lo mismo ocurre si se analizan los datos del 2018; pues, aunque la cantidad de votos rebasa el doble de aquellos emitidos en 2012, la participación electoral se redujo en 14 puntos porcentuales (tabla 1).

⁹ Revisar juicio de revisión constitucional SUP-JRC-306/2011.

**Tabla 1. Participación de mexicanos residentes en el extranjero
Elección de presidente de la República 2006 y 2018**

| Año de elección | Ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero | Votación recibida | Participación (%) |
|------------------------|--|--------------------------|--------------------------|
| 2006 | 40,876 | 32,621 | 79.8 |
| 2012 | 59,115 | 40,714 | 68.9 |
| 2018 | 181, 256 | 98, 470 | 54.3 |

Fuente: Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero, varios años.

Ahora bien, conviene revisar las entidades de origen de los votantes. En la elección de 2006 (tabla 2), los estados que registraron el mayor número de votos según el origen de sus ciudadanos residentes en el extranjero fueron el entonces Distrito Federal (5,402), Jalisco (4,182) y el Estado de México (3,350). Las entidades con el menor número de votos fueron Campeche (36) y Baja California Sur (51).

En los tres casos donde hubo mayor cantidad de sufragios absolutos, las preferencias electorales reprodujeron el resultado nacional. Así, de los 32,621 votos totales, el PAN recibió 19,016, seguido de la alianza PRD/PT/MC, que recibió 11,090 votos y, en tercer lugar, la alianza PRI-PVEM con 1,360 sufragios.

Tabla 2. Elección de presidente de la República 2006 (por estado)

| Entidad | PAN | PRI/ PVEM | PRD/ PT/MC | Panal | Alterna- tiva | No regis- trados | Votos nulos | Total | % part. |
|---------------------|---------------|----------------------|-----------------------|--------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------|---------------|----------------|
| Total | 19,016 | 1,360 | 11,090 | 128 | 887 | 29 | 111 | 32,621 | 79.8 |
| Aguascalientes | 221 | 16 | 69 | 0 | 13 | 0 | 0 | 319 | 77.42 |
| Baja California | 807 | 69 | 410 | 9 | 25 | 1 | 16 | 1,337 | 84.51 |
| Baja California Sur | 34 | 1 | 12 | 0 | 4 | 0 | 0 | 51 | 80.95 |
| Campeche | 20 | 0 | 16 | 0 | 0 | 0 | 0 | 36 | 90 |
| Coahuila | 317 | 21 | 112 | 2 | 13 | 0 | 0 | 465 | 79.62 |
| Colima | 167 | 23 | 82 | 0 | 5 | 0 | 0 | 277 | 80.28 |
| Chiapas | 47 | 11 | 58 | 0 | 3 | 0 | 2 | 121 | 71.59 |
| Chihuahua | 721 | 43 | 204 | 7 | 27 | 0 | 2 | 1,004 | 81.29 |

Continuación.

| Entidad | PAN | PRI/ PVEM | PRD/ PT/MC | Panal | Alterna- tiva | No regis- trados | Votos nulos | Total | % part. |
|------------------|-------|--------------|---------------|-------|------------------|---------------------|----------------|-------|---------|
| Distrito Federal | 2,747 | 121 | 2,305 | 14 | 183 | 10 | 22 | 5,402 | 86 |
| Durango | 336 | 33 | 92 | 2 | 9 | 0 | 1 | 473 | 76.78 |
| Guanajuato | 1,546 | 71 | 372 | 1 | 68 | 1 | 0 | 2,059 | 73.72 |
| Guerrero | 280 | 35 | 514 | 2 | 15 | 0 | 2 | 848 | 75.91 |
| Hidalgo | 216 | 23 | 260 | 2 | 10 | 1 | 2 | 514 | 71.28 |
| Jalisco | 2,913 | 169 | 939 | 14 | 119 | 0 | 28 | 4,182 | 82.86 |
| Estado de México | 1,753 | 98 | 1,369 | 19 | 104 | 2 | 5 | 3,350 | 80.74 |
| Michoacán | 1,342 | 121 | 1,132 | 13 | 50 | 1 | 2 | 2,661 | 79 |
| Morelos | 413 | 32 | 368 | 5 | 0 | 26 | 1 | 845 | 80.24 |
| Nayarit | 176 | 25 | 138 | 0 | 7 | 0 | 2 | 348 | 80.55 |
| Nuevo León | 1,023 | 55 | 212 | 11 | 44 | 7 | 1 | 1,353 | 75.2 |
| Oaxaca | 296 | 22 | 357 | 5 | 18 | 0 | 2 | 700 | 78.74 |
| Puebla | 632 | 66 | 532 | 1 | 32 | 0 | 2 | 1,265 | 77.55 |
| Querétaro | 331 | 19 | 110 | 3 | 11 | 0 | 0 | 474 | 83.01 |
| Quintana Roo | 71 | 14 | 48 | 2 | 3 | 0 | 0 | 138 | 91.39 |
| San Luis Potosí | 427 | 47 | 173 | 3 | 16 | 1 | 1 | 668 | 69.94 |
| Sinaloa | 286 | 20 | 138 | 0 | 9 | 0 | 8 | 461 | 78.93 |
| Sonora | 368 | 32 | 132 | 2 | 14 | 0 | 1 | 549 | 80.85 |
| Tabasco | 24 | 25 | 70 | 0 | 1 | 0 | 1 | 121 | 75.62 |
| Tamaulipas | 452 | 41 | 192 | 4 | 11 | 2 | 2 | 704 | 71.03 |
| Tlaxcala | 66 | 7 | 58 | 0 | 2 | 2 | 2 | 137 | 81.06 |
| Veracruz | 480 | 47 | 373 | 6 | 31 | 0 | 5 | 942 | 79.09 |
| Yucatán | 110 | 8 | 41 | 0 | 5 | 1 | 0 | 165 | 82.5 |
| Zacatecas | 394 | 45 | 202 | 1 | 9 | 0 | 1 | 652 | 72.52 |

Fuente: Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2006.

En 2012, igual que en 2006, el entonces Distrito Federal fue la entidad de origen de los ciudadanos que emitieron más sufragios desde el extranjero, seguido por el Estado de México y Jalisco (tabla 3). Por su parte, Baja California Sur y Campeche fueron las entidades de origen

que menos sufragios generaron. Las preferencias electorales fueron muy parecidas a las de 2006: de los 40,714 sufragios emitidos, 17,169 fueron por el PAN, 15,878 por la Coalición PRD/PT/MC y 6,359 por el PRI.

Saber la entidad de origen es interesante, por el modelo de votante que pudiera estarse acercando a las urnas. La mayoría de los sufragios emitidos desde el extranjero provienen de entidades con un índice de desarrollo humano alto (DF 0.830; Jalisco 0.751; Estado de México 0.745 [PNUD, 2012]). Esta situación genera la perspectiva de que, tal vez, se trataba de votantes con un perfil de profesionistas o estudiantes. Que están interesados en participar en la vida democrática del país. Sin embargo, esto abre la pregunta de si se está llegando realmente a los que se buscaba incluir.

Tabla 3. Elección de presidente de la República 2012 (por estado)

| Entidad | PAN | PRI/ PVEM | PRD/ PT/MC | Panal | No regis- trados | Votos nulos | Total | % part. |
|---------------------|---------------|--------------|---------------|------------|------------------------|----------------|---------------|--------------|
| Total | 17,169 | 6,359 | 15,878 | 829 | 75 | 44 | 40,714 | 68.87 |
| Aguascalientes | 205 | 60 | 124 | 8 | 0 | 3 | 400 | 69.2 |
| Baja California | 712 | 282 | 530 | 29 | 3 | 10 | 1,566 | 73.08 |
| Baja California Sur | 41 | 20 | 38 | 2 | 0 | 0 | 101 | 74.26 |
| Campeche | 14 | 13 | 24 | 0 | 0 | 0 | 51 | 53.13 |
| Coahuila | 404 | 110 | 256 | 22 | 2 | 3 | 797 | 75.98 |
| Colima | 126 | 55 | 108 | 3 | 1 | 2 | 295 | 72.84 |
| Chiapas | 75 | 68 | 98 | 4 | 0 | 2 | 247 | 41.1 |
| Chihuahua | 670 | 270 | 436 | 35 | 1 | 18 | 1,430 | 70.65 |
| Distrito Federal | 2,889 | 829 | 4,055 | 163 | 22 | 109 | 8,067 | 83.65 |
| Durango | 250 | 113 | 147 | 9 | 0 | 3 | 522 | 60.63 |
| Guanajuato | 1,167 | 389 | 494 | 49 | 5 | 25 | 2,129 | 60.06 |
| Guerrero | 252 | 206 | 498 | 8 | 0 | 5 | 969 | 48.16 |
| Hidalgo | 198 | 136 | 269 | 20 | 2 | 6 | 631 | 54.26 |
| Jalisco | 2,057 | 744 | 1,236 | 82 | 8 | 59 | 4,186 | 72.43 |
| Estado de México | 1,713 | 691 | 1,827 | 1,114 | 4 | 41 | 4,390 | 70.89 |

Continuación.

| Entidad | PAN | PRI/ PVEM | PRD/ PT/MC | Panal | No regis- trados | Votos nulos | Total | % part. |
|-----------------|-------|--------------|---------------|-------|------------------------|----------------|-------|------------|
| Michoacán | 803 | 452 | 813 | 38 | 1 | 20 | 2,127 | 60.96 |
| Morelos | 325 | 146 | 450 | 30 | 1 | 8 | 960 | 64.34 |
| Nayarit | 106 | 90 | 105 | 6 | 2 | 5 | 314 | 63.82 |
| Nuevo León | 1,451 | 206 | 730 | 34 | 2 | 18 | 2,441 | 81.58 |
| Oaxaca | 197 | 129 | 429 | 9 | 0 | 6 | 770 | 50.89 |
| Puebla | 617 | 262 | 785 | 32 | 2 | 5 | 1,703 | 57.55 |
| Querétaro | 375 | 81 | 230 | 21 | 2 | 5 | 714 | 72.19 |
| Quintana Roo | 85 | 19 | 115 | 5 | 0 | 4 | 228 | 77.03 |
| San Luis Potosí | 374 | 145 | 232 | 14 | 2 | 10 | 777 | 64.32 |
| Sinaloa | 229 | 96 | 199 | 16 | 2 | 2 | 544 | 72.73 |
| Sonora | 375 | 145 | 300 | 11 | 5 | 5 | 841 | 72.88 |
| Tabasco | 33 | 20 | 117 | 3 | 1 | 0 | 174 | 66.16 |
| Tamaulipas | 484 | 131 | 285 | 20 | 1 | 7 | 928 | 73.19 |
| Tlaxcala | 76 | 66 | 107 | 4 | 0 | 3 | 256 | 50.59 |
| Veracruz | 442 | 155 | 545 | 22 | 3 | 12 | 1,179 | 58.51 |
| Yucatán | 150 | 43 | 112 | 3 | 2 | 1 | 311 | 78.93 |
| Zacatecas | 274 | 187 | 184 | 13 | 1 | 7 | 666 | 60.11 |

Fuente: Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2012.

Para la elección 2018, las entidades con mayor participación electoral fueron la Ciudad de México, Quintana Roo, Nuevo León, Baja California Sur y Yucatán, destacando a la capital del país que fue la entidad con la mayor participación electoral y en votos absolutos sin ser una entidad fundamentalmente expulsora de migrantes. Lo anterior es sumamente relevante porque es un ejemplo de aprendizaje institucional implementado transversal y operativamente en el mecanismo extraterritorial de voto.

Respecto a las preferencias electorales, cabe destacar que el efecto de arrastre que tuvo el voto respecto a la Coalición “Juntos haremos historia”, se dio también con los residentes en el extranjero, quienes en 31 de 32 entidades votaron mayoritariamente por la coalición del candidato ganador (tabla 4).

Tabla 4. Elección de Presidente de la República 2018 (por estado)

| Entidad | PAN/ PRD/ MC | PRI/ PVEM/ Panal | Morena/ PT/PES | Jaime Rodríguez Calderón | No regis- trados | Votos nulos | Total | % part. |
|---------------------|--------------------|------------------------|-------------------|--------------------------------|---------------------|----------------|---------------|---------|
| Total | 26,344 | 4,613 | 63,863 | 1,868 | 269 | 1,513 | 98,470 | |
| Aguascalientes | 289 | 45 | 463 | 26 | 5 | 9 | 837 | 49.73 |
| Baja California | 414 | 80 | 946 | 37 | 5 | 28 | 1,510 | 57.46 |
| Baja California Sur | 38 | 8 | 96 | 1 | 0 | 3 | 146 | 66.66 |
| Campeche | 31 | 14 | 163 | 1 | 0 | 2 | 211 | 60.11 |
| Coahuila | 524 | 68 | 748 | 34 | 5 | 26 | 1,405 | 44.66 |
| Colima | 95 | 30 | 442 | 12 | 0 | 5 | 584 | 50 |
| Chiapas | 69 | 23 | 705 | 8 | 1 | 31 | 837 | 33.06 |
| Chihuahua | 970 | 153 | 1,557 | 78 | 9 | 20 | 2,787 | 55.36 |
| Ciudad de México | 9,161 | 1,560 | 11,989 | 267 | 94 | 771 | 23,842 | 83.42 |
| Durango | 443 | 104 | 1,367 | 70 | 2 | 23 | 2,009 | 42 |
| Guanajuato | 1,239 | 209 | 3,146 | 156 | 11 | 63 | 4,824 | 41.82 |
| Guerrero | 272 | 101 | 3,898 | 38 | 2 | 34 | 4,345 | 46.35 |
| Hidalgo | 210 | 58 | 1,881 | 26 | 1 | 21 | 2,197 | 52.61 |
| Jalisco | 2,525 | 418 | 4,827 | 198 | 40 | 133 | 8,141 | 49.53 |
| Estado de México | 1,695 | 302 | 3,481 | 72 | 14 | 40 | 5,604 | 56 |
| Michoacán | 770 | 206 | 4,229 | 116 | 12 | 82 | 5,415 | 38.05 |
| Morelos | 322 | 55 | 1,431 | 32 | 6 | 8 | 1,854 | 53.21 |
| Nayarit | 136 | 46 | 775 | 13 | 2 | 11 | 983 | 47.17 |
| Nuevo León | 2,521 | 180 | 1,160 | 234 | 8 | 17 | 4,120 | 66.73 |
| Oaxaca | 196 | 73 | 3,876 | 30 | 3 | 22 | 4,200 | 48.28 |
| Puebla | 692 | 155 | 5,043 | 74 | 7 | 44 | 6,015 | 55.65 |
| Querétaro | 635 | 52 | 710 | 33 | 4 | 15 | 1,449 | 59.95 |
| Quintana Roo | 183 | 13 | 305 | 5 | 2 | 2 | 510 | 74.13 |
| San Luis Potosí | 521 | 101 | 1,513 | 51 | 3 | 22 | 2,211 | 42.90 |
| Sinaloa | 259 | 63 | 832 | 20 | 4 | 3 | 1,181 | 40.18 |
| Sonora | 334 | 81 | 828 | 40 | 2 | 7 | 1,292 | 58.59 |
| Tabasco | 64 | 20 | 577 | 0 | 0 | 3 | 664 | 64.53 |
| Tamaulipas | 596 | 115 | 1,221 | 79 | 12 | 17 | 2,040 | 47.61 |

Continuación.

| Entidad | PAN/ PRD/ MC | PRI/ PVEM/ Panal | Morena/ PT/PES | Jaime Rodríguez Calderón | No regis- trados | Votos nulos | Total | % part. |
|-----------|--------------------|------------------------|-------------------|--------------------------------|---------------------|----------------|-------|---------|
| Tlaxcala | 62 | 16 | 620 | 5 | 0 | 7 | 710 | 56.53 |
| Veracruz | 535 | 104 | 3,148 | 50 | 10 | 23 | 3,870 | 48.38 |
| Yucatán | 198 | 45 | 425 | 9 | 3 | 4 | 684 | 66.06 |
| Zacatecas | 345 | 115 | 1,461 | 53 | 2 | 17 | 1,993 | 39.56 |

Fuente: Cómputos Distritales INE.

Si se analiza por distrito electoral, llama la atención que los cinco distritos con mayor votación en 2006 fueron los mismos que en 2012; todos ubicados en el entonces Distrito Federal y con un índice de desarrollo humano alto, según el PNUD. El dato es relevante, pues abre la discusión respecto del perfil del migrante sobre el que lograba incidir el modelo de voto migrante mexicano.¹⁰

Tabla 5. Principales distritos electorales de las credenciales de elector de aquellos que sufrieron desde el extranjero en 2006 y 2012

| Distrito electoral | Cabecera municipal o delegacional | Entidad federativa | Total de votos | Índice de Desarrollo Humano |
|--------------------|-----------------------------------|--------------------|----------------|-----------------------------|
| 2012 | | | | |
| 15 | Benito Juárez | Distrito Federal | 1,107 | 0.9136 |
| 26 | Magdalena Contreras | Distrito Federal | 761 | 0.8417 |
| 5 | Tlalpan | Distrito Federal | 731 | 0.8588 |
| 10 | Miguel Hidalgo | Distrito Federal | 697 | 0.8788 |
| 24 | Coyoacán | Distrito Federal | 639 | 0.8809 |
| 2006 | | | | |
| 15 | Benito Juárez | Distrito Federal | 653 | 0.9136 |
| 26 | Magdalena Contreras | Distrito Federal | 521 | 0.8417 |
| 5 | Tlalpan | Distrito Federal | 468 | 0.8588 |
| 10 | Miguel Hidalgo | Distrito Federal | 428 | 0.8788 |
| 24 | Coyoacán | Distrito Federal | 417 | 0.8809 |

Fuente: IFE (2006) y PNUD (2012).

¹⁰ A la fecha de la elaboración del presente artículo, no se encuentran disponibles los datos de la participación distrital en 2018.

En cuanto al lugar de residencia en el extranjero, la gran mayoría de mexicanos residentes en el extranjero que votaron en las elecciones de 2006 y 2012 viven en Estados Unidos —86.8% y 72.6%, respectivamente— (tabla 6). Del resto del mundo, en la elección de 2006, el porcentaje de votos recibidos fue de 13.2%; en los comicios de 2012, 27.4%. Al comparar 2012 con 2006, destaca un retroceso en la tasa de participación de los electores que residen en Estados Unidos; en contraste, se advierte un ligero avance por parte de los mexicanos que viven en otros países.

Entre esos últimos destaca Canadá, que sumó 5.38% del total de votos emitidos en la elección federal de 2012. Por su parte, España representó 5.35%, Alemania 2.92% y Francia 2.93%.

En las tres elecciones presidenciales con voto extraterritorial, los países que registran el 85% de la participación extraterritorial de mexicanos en el exterior, son Estados Unidos, Canadá y España, lo cual es coincidente con los países destino de la migración mexicana (tabla 6).

Tabla 6. Principales países de origen del voto desde el extranjero 2006, 2012 y 2018

| Elección 2006 | | | Elección 2012 | | | Elección 2018 | | |
|----------------|----------------|-------|----------------|----------------|-------|----------------|----------------|-------|
| País de Origen | Votos emitidos | % | País de Origen | Votos emitidos | % | País de Origen | Votos emitidos | % |
| Estados Unidos | 28,335 | 86.80 | Estados Unidos | 29,539 | 72.60 | Estados Unidos | 76,174 | 77.17 |
| España | 1,108 | 3.40 | Canadá | 2,200 | 5.40 | Canadá | 5,042 | 5.11 |
| Canadá | 823 | 2.50 | España | 2,186 | 5.40 | España | 2,989 | 3.03 |
| Reino Unido | 428 | 1.30 | Francia | 1,194 | 2.90 | Alemania | 2,667 | 2.7 |
| Alemania | 368 | 1.10 | Alemania | 1,187 | 2.90 | Reino Unido | 1,934 | 1.96 |
| Francia | 309 | 0.90 | Reino Unido | 883 | 2.20 | Francia | 1,801 | 1.82 |
| Suiza | 151 | 0.50 | Australia | 306 | 0.80 | Países Bajos | 786 | 0.8 |
| Italia | 137 | 0.40 | Brasil | 186 | 0.50 | Suiza | 661 | 0.67 |
| Países Bajos | 80 | 0.20 | Argentina | 146 | 0.40 | Italia | 659 | 0.67 |
| Chile | 70 | 0.20 | Bélgica | 136 | 0.30 | Australia | 539 | 0.55 |

Fuente: IFE, 2006, 2012. INE, 2018.

El proceso de credencialización desde el extranjero

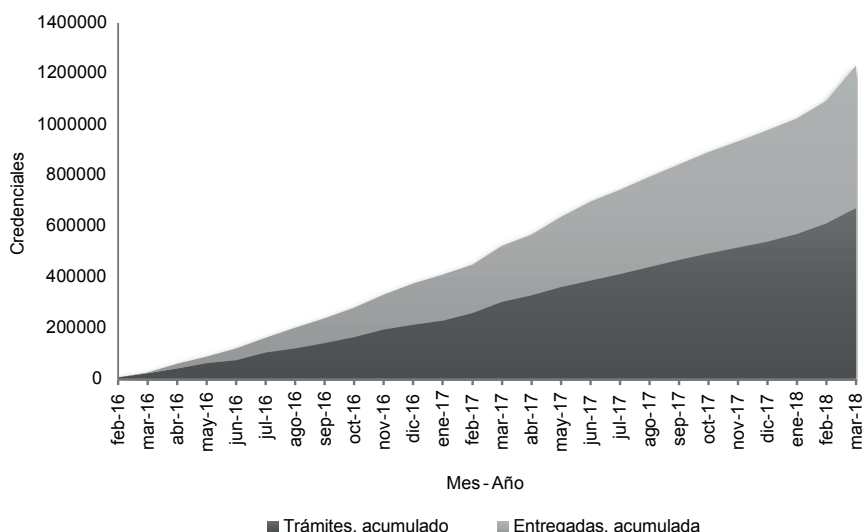
En marzo de 2016 inició la producción de credenciales de elector para mexicanos que no viven en el territorio nacional. No contar con ella fue uno de los principales obstáculos para que los connacionales emitieran su voto en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012. El programa de credencialización en el extranjero tuvo una duración de 25 meses, de febrero de 2016 a marzo de 2018.

Se estableció un procedimiento para hacerse con el documento — estipulado en el convenio suscrito entre la Cancillería y aprobado por el Consejo General del INE— que consta de los siguientes pasos:

1. El ciudadano que desee solicitar su credencial deberá programar su cita por teléfono, preparar sus documentos y acudir al Consulado.
2. En la oficina consular únicamente se captura el trámite y se envía la información al INE.
3. Validados los datos recibidos, se generará la credencial y se le enviará al ciudadano por mensajería de parte del INE a su domicilio.

La cantidad de credenciales tramitadas desde el extranjero fue de 667,548, de las cuales fueron entregadas a la ciudadanía un total de 521,735, es decir, el 78.16%. Del total, 98% fueron realizadas en Estados Unidos. El 1% restante en otros lugares del mundo; por ejemplo, en Vancouver registró 1,153 solicitudes, en Londres 1,057, en Bogotá 310, en Madrid 854, o 136 en Tokio (gráfica 2).

Gráfica 2. Credencialización en el extranjero por mes



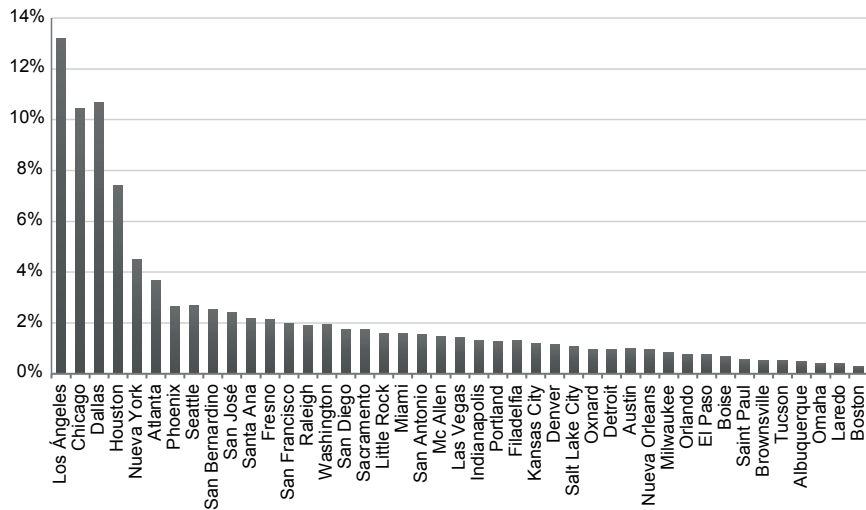
Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Corte para la elección 2018.

El resultado de credencialización fue sumamente alentador, sin embargo, no consiguió ser correspondiente con el nivel de participación. De lo anterior surgen hipótesis que vale la pena destacar: la primera que la ciudadanía en el exterior se credencializó bajo la premisa principal de tener algún medio de identificación expedito, oficial y gratuito. La segunda, que el mecanismo postal ha sido rebasado por una dinámica social mucho más inmediatista, aunado a que lo que trámites laberínticos no son suficientemente atractivos ni incentivan la participación. Y aunque ambas premisas no son excluyentes, de ser verdadera la primera, el voto dependería del acercamiento institucional a través de campañas exhaustivas de cultura cívica y participación ciudadana. Pero al partir de la segunda, entonces es necesario pensar en la implementación de un mecanismo complementario suficientemente robusto que garantice la secrecía del voto: voto por internet.

Para medir el desempeño regional de la política de credencialización, podría ser útil establecer correlaciones con otros servicios consulares. En la gráfica 3 se observa que los casos donde hay mayor

porcentaje de registro son Los Ángeles (13.20), Dallas (10.68) y Chicago (10.45). Estos datos permiten apreciar cuál fue la situación real de la credencialización en el exterior, así como el avance del programa desde que se implementó (gráfica 3)

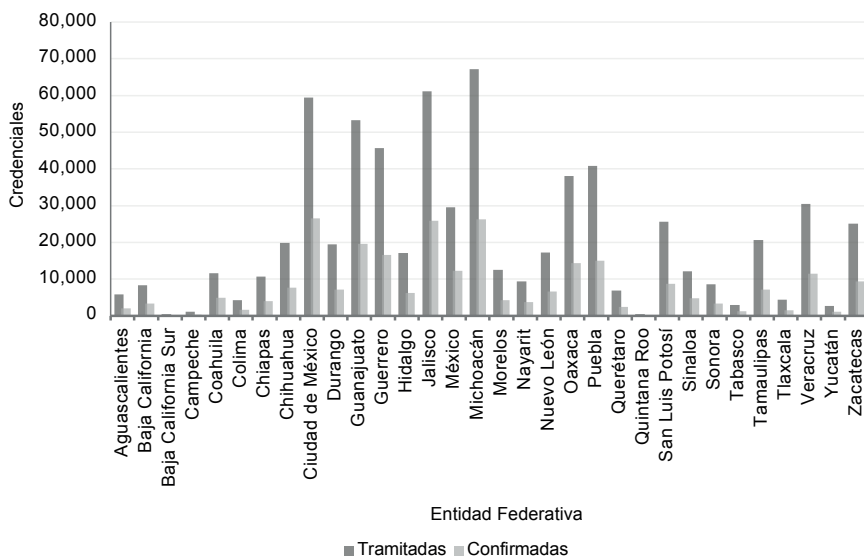
Gráfica 3. Porcentaje de solicitudes por consulado



Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Datos de la elección 2018.

Ahora bien, el INE reportó que Michoacán (67,109), Jalisco (61,141) y Ciudad de México (53,395) son las entidades de las que más trámites de credencial de elector hubo. Por otra parte, Baja California (446), Quintana Roo (538) y Campeche (1,071) son las entidades de origen del menor número de solicitudes. En la gráfica 4 se observa en color más fuerte el número de credenciales expedidas según la entidad de origen del ciudadano, y la barra tenue muestra el número de credenciales activadas.

Gráfica 4. Trámites de Credencial para votar en el exterior por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Datos de la elección 2018.

Voto en el extranjero en el ámbito local

Con los cambios propiciados por la reforma política de 2014, los estados tuvieron que adecuar su legislación al nuevo marco normativo. A partir de la reforma las entidades federativas tuvieron la obligación de armonizar sus legislaciones de acorde a la federal. Posteriormente, se han realizado quince elecciones con votos de los residentes en el extranjero en: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas. (tabla 6). En doce casos se especifica que el sufragio permitido es para el cargo a la gubernatura y Jefatura de Gobierno, en el caso del otrora Distrito Federal; en otros tres no se especifica el cargo y en uno más, además del gobernador, se elige un diputado migrante. La distribución se observa en el cuadro siguiente.

Tabla 6. Entidades federativas que reconocen el voto en el extranjero con su legislación

| Entidad | Cargo |
|---------------------|--|
| Aguascalientes | Gubernatura |
| Baja California Sur | Gubernatura |
| Ciudad de México | Jefatura de Gobierno y diputación migrante |
| Chiapas | Gubernatura y diputación migrante |
| Coahuila | Gubernatura |
| Colima | Gubernatura |
| Estado de México | Gubernatura |
| Guanajuato | Gubernatura |
| Guerrero | Gubernatura |
| Jalisco | Gubernatura y Diputación de Representación Profesional |
| Michoacán | Gubernatura |
| Morelos | Gubernatura |
| Puebla | Gubernatura |
| Yucatán | Gubernatura |
| Zacatecas | Gubernatura |

Fuente: Elaboración propia con datos del INE. En 2021 Querétaro celebrará por primera vez elecciones de gubernatura en el extranjero. La CDMX podrá elegir ese mismo año una diputación migrante. En este momento la elección se encuentra supeditada a la resolución de la Sala Superior del TEPJF.

Antes de la reforma de 2014, varios estados ya permitían el voto extraterritorial, como Michoacán, Chiapas y el entonces Distrito Federal. Posterior a la reforma se han ido sumando nuevas experiencias de sufragio extraterritorial en las entidades federativas. Los resultados para las elecciones locales son los siguientes (tabla 7).

Tabla 7. Participación en las elecciones locales con modalidad de voto en el extranjero, 2007-2017

| Estado | Año de elección | Ciudadanos inscritos para votar | Votación recibida | Participación (%) |
|-----------|-----------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|
| Michoacán | 2007 | 671 | 349 | 52.01 |
| Michoacán | 2011 | 602 | 341 | 56.64 |

Continuación.

| Estado | Año de elección | Ciudadanos inscritos para votar | Votación recibida | Participación (%) |
|---------------------|-----------------|---------------------------------|-------------------|-------------------|
| Michoacán | 2015 | 1,577 | 558 | 35.38 |
| Chiapas | 2012 | 1192 | 533 | 44.71 |
| Distrito Federal | 2012 | 10,782 | 7,915 | 65.97 |
| Baja California Sur | 2015 | 17 | 16 | 94.11 |
| Colima | 2015 | 169 | 112 | 66.27 |
| Colima | 2016 | 56 | 42 | 25.00 |
| Oaxaca | 2016 | 140 | 65 | 46.42 |
| Aguascalientes | 2016 | 127 | 31 | 24.4 |
| Zacatecas | 2016 | 356 | 80 | 22.47 |
| Estado de México | 2017 | 367 | 295 | 81.37 |
| Coahuila | 2017 | 250 | 130 | 52 |
| Ciudad de México | 2018 | 28,616 | 20,841 | 72.83 |
| Chiapas | 2018 | 2,534 | 1,101 | 43.44 |
| Guanajuato | 2018 | 11,532 | 4,826 | 41.84 |
| Jalisco | 2018 | 16,453 | 8,524 | 51.80 |
| Jalisco (RP) | 2018 | 16,453 | 5,501 | 51.67 |
| Morelos | 2018 | 3,487 | 1,843 | 52.85 |
| Puebla | 2018 | 10,811 | 4,931 | 45.61 |
| Yucatán | 2018 | 1,030 | 268 | 26.02 |
| Promedio | | 5,105.8 | 2776.3 | 50.13 |

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de cada uno de los Institutos Locales.

En promedio, la participación —medida como función del total de inscritos— es de 50.13%, con un mínimo de 22.5% y un máximo de 94%. Esto es un reflejo de que en muchos de los casos la credencialización no se realiza con el fin de votar desde el exterior, sin embargo, resulta fundamental trabajar en fomentar el voto una vez credencializados. Es decir, que se inscriban en el listado nominal y, finalmente, emitan su voto, lo cual se logra sí y sólo sí existe una vinculación permanente con el electorado extraterritorial.

De hecho, está abierta la discusión respecto de si el indicador votantes / listado nominal de electores residentes en el extranjero es

adecuado para medir la participación electoral, toda vez que la proporción de inscritos respecto del total de ciudadanos viviendo en el extranjero es muy reducida.

Tabla 8. Estadísticos descriptivos de las elecciones locales con voto en el extranjero 2007-2016

| | Promedio | Mínimo | Máximo |
|---------------|----------|--------|--------|
| Inscritos | 5,105 | 17 | 28,616 |
| Votos | 2,776 | 16 | 20,841 |
| Participación | 50.13 | 22.5 | 94.1 |

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se relatan brevemente las particularidades de cada proceso electoral, para después presentar un análisis general del número de inscritos y de votos emitidos en relación con los plazos establecidos para realizar la solicitud de inscripción y emisión del sufragio.

Michoacán

A diferencia de la elección federal de 2006, en el proceso electoral en Michoacán en 2007 participaron todos los ciudadanos con credencial domiciliada en el estado, sin importar su estatus migratorio (temporal o residente) y sin que fuera necesario mostrar un comprobante de residencia. El envío de solicitudes de inscripción no fue mediante correo certificado sino mediante correo ordinario; hubo flexibilidad en la distribución de los formatos de solicitud; el plazo para el llenado, el envío y la recepción de la solicitud fue de cincuenta y dos días; contando con diez días para resolver la procedencia de la solicitud. Por último, el escrutinio y el cómputo de cada mesa se sumaron al cómputo estatal de la elección de gobernador.

En 2015, el periodo de registro duró quince días, con el objetivo de que concluyera setenta y cuatro días antes de la elección, mientras que el cómputo estatal se realizó el domingo siguiente al día de la elección.

Ciudad de México (antes Distrito Federal)

El caso de la capital de la República es emblemático por el uso de sistemas en internet. En 2012 se facilitó el voto a los ciudadanos por vía postal y por internet, lo que permitió ampliar el plazo de inscripción de oriundos en el extranjero, más allá de los plazos que el entonces IFE requería para el procesamiento de los sobres postales con los que se enviaría la boleta.

Por primera vez en la historia, el Instituto Electoral del Distrito Federal instrumentó las acciones que garantizaran de manera efectiva y plena el ejercicio del voto a los ciudadanos capitalinos residentes en el exterior mediante dos modalidades: el voto postal y el voto por internet.

Para la elección se registraron 10,782 votantes y sufragaron 7,915 (65.97%). Del total de votos registrados, 5,276 fueron por vía postal y 2,639 por internet. En 2006, el IFE recibió 6,281 solicitudes de ciudadanos del entonces Distrito Federal para elegir presidente de la República desde el extranjero. En 2012, el IEDF recibió 10,782 solicitudes procedentes para elegir Jefe de Gobierno. Entre ambos comicios el incremento fue significativo, 72%.

Las regiones del mundo de las que se recibió una mayor cantidad de solicitudes fueron: América (6,912) y Europa (3,442). Asia (202), África (197) y Oceanía (29) fueron, en orden de importancia, las regiones con menor afluencia.

Baja California Sur

Baja California Sur inició proceso electoral apenas unos meses después de aprobada la posibilidad de sufragar desde el extranjero. Por ello, la autoridad electoral determinó que el mecanismo de voto postal implicaba una serie de acciones para las que “se hubiese requerido un periodo considerable de tiempo”, razón por la cual optó por la vía electrónica. El organismo local celebró un convenio de colaboración con el IEDF para poder utilizar su sistema en la captación de sufragios migrantes (IEEBCS 2015).

La participación fue reducida, pues sólo diecisiete ciudadanos se registraron para sufragar. De ellos, dieciséis (94.11%) emitieron efectivamente su voto vía internet.

Colima

En el proceso electoral de 2015 en Colima se inscribieron 169 ciudadanos para votar desde el extranjero; 112 de ellos (66.27%) sufragaron el día de las elecciones. La elección tuvo que repetirse debido a que el TEPJF la anuló —la primera después de la reforma de 2014—. Además, ordenó que fuera el INE el que organizara la elección extraordinaria, y no el Instituto Electoral del estado de Colima.

El INE tuvo que organizar una elección en un periodo de once semanas, es decir, con mucho menos tiempo del previsto tanto en las leyes locales como en la nacional, que es de por lo menos treinta y dos semanas.

En la votación desde el extranjero, el INE participó contactando a los ciudadanos que vivían en el extranjero y que se habían registrado para participar en la elección. Fueron cincuenta y tres personas localizadas fuera del país y a las que se les envió su boleta postal para que emitieran su voto; cuarenta y dos hicieron llegar su sufragio antes de las 8 de la mañana del día 16 de enero. La procedencia de los mismos era la siguiente: veintinueve venían de Estados Unidos, siete de España, tres de Canadá y los otros tres de Holanda, Reino Unido y Perú.

Los tiempos reducidos para organizar la elección explican que no hubiera la suficiente promoción del voto en el exterior en la segunda elección; tal vez ésa fue la razón de la reducción en el número de votos y votantes. La participación en esta ocasión fue 75% menor que en la elección ordinaria.

Oaxaca

La elección de 2016 fue la primera en la que los oaxaqueños pudieron elegir gobernador desde el extranjero. El proceso fue organizado junto con el INE. Los ciudadanos de Oaxaca tuvieron que inscribirse en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. El procedimiento para votar consistió en: 1) llenar una solicitud en línea; 2) firmar esa solicitud o colocar la huella digital; 3) copia de la credencial para votar por ambos lados y; 4) anexar un comprobante de domicilio en el extranjero. Recibida la solicitud, el paquete electoral se envió del 6 al 20 de abril por parte del Instituto de Oaxaca. El ciudadano debía

devolver su voto antes del 4 de junio antes de las 8 de la mañana mediante correo postal (sin ningún costo). En el portal para el voto extranjero se colocó una encuesta para conocer con mayor detalle cuál es la mejor manera de estar en contacto con quienes residen en el extranjero. Los resultados de la elección mostraron un patrón similar ya que se registraron ciento cuarenta electores, de los que sesenta y cuatro sufragaron.¹¹

Aguascalientes

Aguascalientes vivió su primera experiencia con la modalidad de voto desde el extranjero para elegir gobernador en 2016. El Instituto Electoral de Aguascalientes dispuso de un portal en internet para brindar información a todos aquéllos interesados en participar. Como fue una elección organizada en conjunto con la autoridad nacional, los ciudadanos también tuvieron que llenar una solicitud en línea para registrarse en la Lista Nominal, recibir el paquete electoral y enviarlo por correo postal.

El patrón fue similar al de las dos entidades previamente mencionadas, pues el número de electores registrados fue de 127, mientras que la votación recibida fue de 31 sufragios.

Zacatecas

En este estado, el voto de los residentes en el extranjero también se realizó bajo la modalidad de voto postal. El Instituto Electoral de Zacatecas implementó el mismo procedimiento señalado por el INE, por lo que fue igual al realizado en Oaxaca y Aguascalientes. Para esta elección el número de electores inscritos para votar desde el extranjero fue de 356, mientras que el número de votos recibidos fue de 80.

¹¹ Según el Instituto de Mexicanos en el Extranjero (2015), el número de oaxaqueños que radican fuera del país es de 63,255.

Chiapas

Para el proceso electoral 2014-2015 se presentó en Chiapas una situación inédita. El listado de electores creció atípicamente al registrarse 10,808 ciudadanos para votar desde el extranjero. Entre las anomalías de este padrón se encontraron casos de personas que acudieron a votar, pero no pudieron hacerlo debido a que se les había registrado en el listado de votantes en el extranjero sin que ellos lo hubieran solicitado. De los que sí habían votado aparecían nombres de ciudadanos que no habían solicitado su registro. Por último, se detectó que varias solicitudes para votar desde el extranjero se enviaron desde México.

De hecho, el Sistema de Atención de Solicitudes de Aclaraciones en la Lista Nominal atendió 371 llamadas de ciudadanos que no estaban registrados en la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía y se encontraban en la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía Residentes en el Extranjero.

El INE realizó un estudio al respecto, seleccionando una muestra de doscientas personas. El resultado reveló que 164 de los entrevistados negaron haber solicitado su voto desde el extranjero; además, se identificó a 122 personas que aparecían en el listado del voto migrante, pero que ni siquiera presentaron su solicitud.¹²

El proceso local 2018

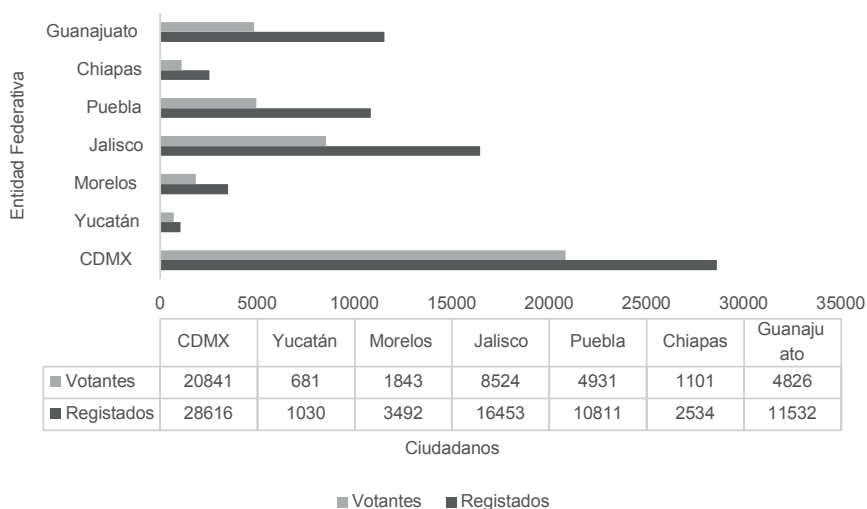
Para el Proceso Electoral 2017-2018, el INE construyó una estrategia con la cual centralizó algunas de las funciones del voto extraterritorial: definió las fechas de inscripción, así como cuestiones operativas de escrutinio y conteo de votos en el local único ubicado en las instalaciones del Tecnológico de Monterrey sede Ciudad de México. Los cinco ejes directivos que la autoridad electoral nacional propuso fueron los siguientes: coordinación, evaluación y seguimiento del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, difusión y programación del

¹² Entre otros temas, esta situación concluyó con la remoción de los Consejeros Electorales del Estado de Chiapas.

registro, conformación de la LNERE, organización electoral, capacitación, y escrutinio y cómputo.

De esta manera, las siete entidades federativas que celebraron elecciones locales en el 2018 con voto extraterritorial, tuvieron que ceñirse a aquellas directrices generales.¹³ Así, entidades como Guanajuato, Morelos, Jalisco, Puebla y Yucatán, implementaron por primera vez el voto de sus ciudadanos en el exterior para una elección local, mientras que Chiapas y Ciudad de México, que ya tenían experiencias previas, adaptaron sus modelos. Es importante mencionar que, en la capital del país, aunque el mecanismo de voto por internet está auditado por instituciones internacionales en términos de seguridad y listo para utilizarse, para la elección de 2018, sólo se aprobó la modalidad postal. A pesar de ello, la experiencia fue sumamente valiosa, pues hubo niveles de participación que oscilaron entre el 72.83% (Ciudad de México) y el 41.85% (Guanajuato) (gráfica 5).

Gráfica 5. Procesos electorales locales 2017-2018



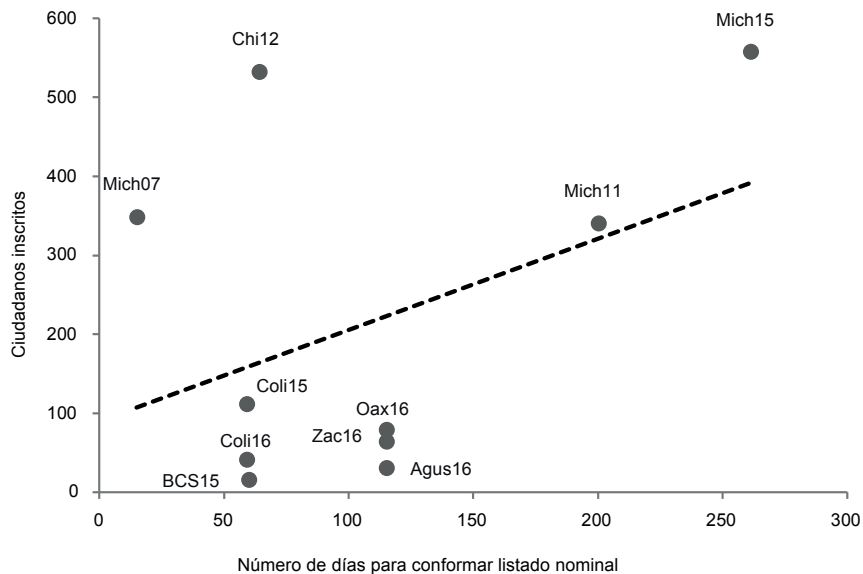
Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos electorales locales.

¹³ Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Yucatán.

Análisis general de los procesos electorales locales con la modalidad de voto en el extranjero

Debido a la variación en el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de cada estado para votar desde el extranjero, así como en el plazo para recibir el paquete electoral con el voto de los ciudadanos,¹⁴ se plantean dos hipótesis: 1) a mayor cantidad de días para conformar la lista nominal, más probable que se inscriban más ciudadanos; 2) cuanto más amplio sea el plazo para recibir el paquete electoral con el voto de los ciudadanos que residen en el extranjero, más probable que se reciban más votos.

Gráfica 6. Efecto de los días para la lista nominal en el número de ciudadanos inscritos



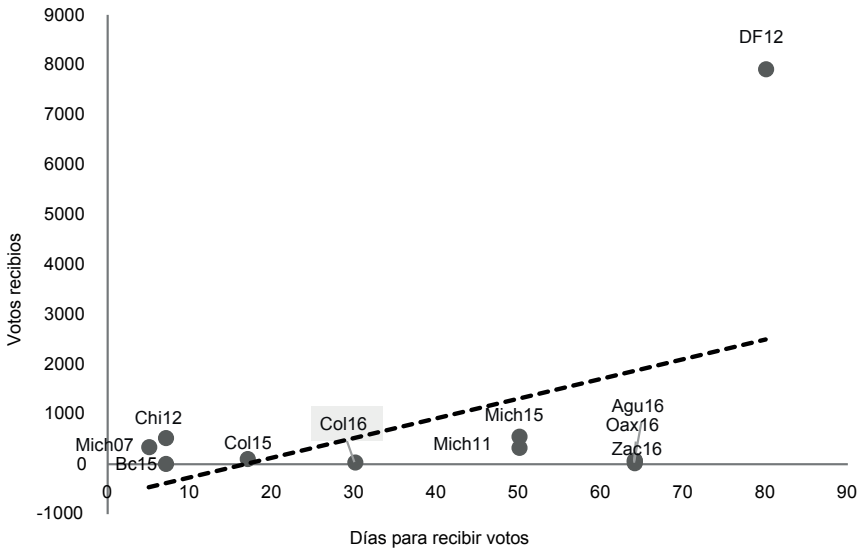
Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 6 se observa, conforme a la hipótesis planteada, que, en el ámbito local, en la medida en que aumentan los días para confor-

¹⁴ Los datos se encuentran en el Anexo II.

mar la lista nominal, también se incrementa el número de ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero. El coeficiente de correlación es de 0.41, lo que muestra que la relación es fuerte.¹⁵ Esto implica que cuando se diseñe el programa de trabajo para el voto en el extranjero, deben considerarse plazos amplios para capturar a más ciudadanos en la lista nominal. Por ejemplo, hubo casos donde el plazo fue mínimo (59 días en Colima), mientras que en otros fue más amplio (261 días en Michoacán).

Gráfica 7. Efecto de los días para recibir votos en el número de votos



Fuente: Elaboración propia.

En otro ejercicio se calculó el efecto de la cantidad de días para recibir sufragios en el número de votos recibidos; se encontró también un efecto positivo que muestra conforme a la hipótesis planteada que a medida que se incrementa el plazo para que los ciudadanos emitan su voto, hay una mayor tendencia a que se incremente el número de sufragios desde el extranjero. La asociación alcanza el 0.45, lo cual muestra que es una relación fuerte.

¹⁵ Con y sin la Ciudad de México, la tendencia es en el mismo sentido y con la misma fuerza.

El costo del voto emitido desde el extranjero

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los proyectos de voto migrante en todo el mundo es el de su costo. Por regla general, los organismos que administran elecciones cuentan con menos infraestructura para organizar y difundir el proceso electoral fuera del país, lo que eleva los requerimientos presupuestales de cualquier decisión que se tome.

Al respecto, el IFE (2012, 1) opina:

El voto desde fuera del país [de residencia] suele ser más caro que el voto dentro del país [de residencia]. La experiencia internacional muestra que [...] el voto en el extranjero normalmente cuesta entre **5 y 10 veces más**, dependiendo de la forma en que el votante emite el voto [...] Esto puede hacer que el voto desde fuera del país tenga un costo prohibitivo para muchas naciones. Aunque no sea razón para ignorar completamente esta operación, los costos también pueden limitar el alcance y la aplicación del voto en el extranjero.

México no es la excepción. Tanto en elecciones presidenciales como en comicios locales donde ha habido sufragio extraterritorial, los costos han crecido de manera importante. El presupuesto solicitado para la organización del voto en el extranjero en la elección presidencial de 2006 fue de 1,062 millones de pesos,¹⁶ de los cuales se asignaron 265 millones y se gastaron 238.4 millones de pesos.¹⁷ De ese total, se

¹⁶ Al respecto, el Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero señala lo siguiente: “Este anteproyecto se elaboró meses antes de poder pronosticar el tamaño que tomaría el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y partió de la base del universo potencial de electores [estimado en hasta 4.2 millones de persona], a fin de dar certeza ante cualquier escenario de participación” (IFE 2006, Tomo VI, 2).

¹⁷ Ver Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero: “Estas economías se lograron por lo siguiente: 1. El tamaño final del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero hizo innecesaria la ejecución de recursos en las fases siguientes del proyecto. 2. La flexibilidad en los recursos humanos contratados. El personal que sirvió a los distintos proyectos específicos estuvo contratado únicamente por el tiempo que duró su actividad. 3. Se generaron economías en todas las unidades ejecutoras de gasto.” (IFE 2006, Tomo VI, 17). El remanente, según lo señalaba el Artículo transitorio décimo quinto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 2006 establece que los recursos asignados para el IFE para el Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero que no fueran ejercidos durante ese presente año y reintegrados a la TESOFE se destinarán a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), para el cumplimiento de sus

destaca que 72 millones fueron para la campaña de televisión para difundir la extensión de un derecho reconocido apenas un año antes.

Por su parte, en la elección presidencial de 2012 el presupuesto fue de 203 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 151.3 millones.¹⁸ En difusión se erogaron 48.5 millones. Para el 2018, el presupuesto aumentó en 152%, lo que haciendo un análisis de costo de voto per cápita, aunque se invirtió más dinero, el voto unitario tuvo un costo menor que en años anteriores (tabla 9).

Tabla 9. Presupuesto ejercido para el voto de los mexicanos en el extranjero en elecciones presidenciales

| Procesos electorales | 2005-2006 | 2011-2012 | 2017-2018 |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| Difusión | 72,006,229.00 | 48,518,066.42 | ND |
| Total¹⁹ | 238,418,563.00 | 151,313,456.23 | 382,700,000 |

Fuente: Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2006 e Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2012. Informe Preliminar del voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2018, INE.

Si bien los costos operativos son altos, resulta complejo elaborar un análisis costo-beneficio que capte íntegramente las erogaciones y aportaciones del modelo. Más difícil todavía resultaría un esquema en que estos costos sean comparables con otros esquemas disímiles, o bien con el voto emitido en territorio nacional.

Esto es así porque dentro del país, los organismos que administran elecciones cuentan con recursos gratuitos (por ejemplo, tiempos de radio y televisión), con los que no se cuenta en el extranjero. Un comparativo riguroso debería computar a su valor de mercado estos re-

programas sustantivos y operativos. El Consejo General del IFE, en atención a esta disposición, en su Acuerdo CG12/2006 del 31 de enero del 2006 ratificó en los mismos términos lo establecido por el PEF (IFE 2006, Tomo VI, 16-17).

¹⁸ En voto migrante no se tiene un listado nominal previo. La Lista de Electores (LNERE) se construye después de presupuestar. De ahí que, a pesar de que en 2012 había mejores parámetros para presupuestar (una elección previa), lo cierto es que debieron pedir recursos sin saber el tamaño de la lista.

¹⁹ En el anexo I de este documento se presenta el gasto desglosado para las actividades del voto en el extranjero del proceso electoral 2005-2006 y 2011-2012.

cursos nacionales, para hacerlo comparable con las erogaciones que sí deben hacerse fuera del país.

Por otro lado, tratándose de nuevos derechos, es difícil advertir si los beneficios deben ser ponderados en función del número de personas que conocieron la nueva prerrogativa ciudadana; los que solicitaron su inscripción al listado nominal correspondiente, o bien exclusivamente los que emitieron su voto. El “beneficio” de la política es más difuso cuando ésta debe conseguir varios objetivos al mismo tiempo.

Quizás el beneficio de una política de esta naturaleza deba medirse más bien en términos de la reconfiguración de la relación del país con su diáspora. Se trata de un cambio cualitativo que debe irse fortaleciendo mediante algunos procesos en los que se fortalezca el conocimiento del derecho, se difundan los mecanismos para llevarlo a cabo y se haga más accesible el sufragio extraterritorial. Si esto es así, los beneficios de un proceso electoral trascienden el momento en que éste se lleva a cabo, pues tienen efectos que ocurren durante otros momentos. Si bien el esquema de medición se antoja complejo, vale la pena insistir en mecanismos que reduzcan las necesidades presupuestales de los proyectos de voto extraterritorial. La difusión en redes sociales y mediante organizaciones, así como los esquemas de voto por internet, pueden tener un impacto importante en la reducción de costos.

Problemas y desafíos del voto de los residentes mexicanos en el extranjero

A partir de la reforma de 2014, los mexicanos residentes en el extranjero pueden tramitar y obtener su credencial para votar en las embajadas y consulados de México. El tema es fundamental para las elecciones federales y locales, pues amplía el universo potencial de votantes.

El problema fundamental de todos los ejercicios de voto migrante en el mundo —con mayor intensidad en México— es el de la participación. Las elecciones registran pocos votantes, ya sea por falta de conocimiento del derecho, por lo difícil que es el modelo de registro/emisión del voto, o bien por una suerte de desvinculación de los mexicanos que

viven en el extranjero respecto de la política nacional. En ese sentido, habría que determinar qué factores inducen a una mayor cantidad de inscritos y de participantes, ya que el rango de variación es muy elevado. Aquí se esbozó como hipótesis que la mayor amplitud en los plazos genera mejores resultados; sin embargo, habría que plantear qué otras medidas son necesarias para seguir profundizando el tema de la participación de los connacionales.

Un tema pendiente que se plantea como desafío es el de la capacidad de los migrantes para influir en la agenda pública. La posibilidad de que participen en la elección de senadores contribuye a ese propósito, pero hay otros desafíos que deben resolverse para generar impactos en las agendas nacionales.

En ese sentido, sería importante que los migrantes y sus organizaciones tuvieran una mayor influencia en los partidos políticos para incorporar a la diáspora en la toma de decisiones (Beltrán, 2016). Algunas propuestas que apuntan en esa dirección incluyen:

1. Evaluar la pertinencia de mantener la prohibición de que los partidos realicen actividades de campaña en el extranjero. Quizás una mayor presencia generaría mayores vínculos con quienes viven en el exterior, lo que se traduciría en una oferta política más atractiva.²⁰

²⁰ En Colombia, el Partido de la U establece que: Son sedes del partido las existentes en todo el territorio nacional y las que con tal fin se creen en las diferentes regiones del país o en las demás jurisdicciones electorales, para incluir colombianos en el exterior, con la autorización de la Dirección Nacional del Partido" [...] Asimismo, es de destacar que antes del reconocimiento del voto migrante en México, muchos candidatos presidenciales se reunieron con organizaciones de migrantes en el extranjero, haciendo campaña en Estados Unidos (Beltrán 2015, 515). Por otro lado, IDEA Internacional señala que, "si se permite realizar campañas, los gobiernos anfitriones pueden ayudar autorizando a los candidatos a llevar a cabo sus campañas dentro de las directrices de algún código de conducta que exista" (IDEA-IFE 2008, 151). Como señala IDEA Internacional (2008, 152-153) un ejemplo de acuerdos con el país anfitrión son los que se firmaron para la elección presidencial de 2004 en Afganistán, "el programa de voto en el extranjero más grande hasta la fecha en términos del número de electores registrados y de participación electoral fuera del país de origen. El gobierno de Afganistán y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA, por sus siglas en inglés) firmaron dos memorandos de entendimiento con los gobiernos de Irán y Pakistán, respectivamente. En estos memorandos se convino que los dos países anfitriones proveerían asistencia general para el programa de voto en el extranjero, incluyendo la seguridad en los centros de registro y votación, las escoltas para transportar los materiales electorales y la ayuda en las campañas de educación cívica y de información pública".

2. Habría que repensar la posibilidad de que existan partidos transnacionales. Es decir, organizaciones políticas radicadas fuera del país, pero integradas por nacionales cuyo objetivo es influir en la política del país. Por ejemplo, en Italia hay asociaciones y movimientos que se dedican exclusivamente a trabajar en favor de los ciudadanos en el exterior: Asociación Italiana en Sudamérica y el Movimiento Asociativo Italiano del Exterior. Este último ganó una curul en el Senado en 2008 y 2013 (Tagina y Corrado, 2013). Este ejemplo puede servir como muestra para reflexionar sobre la posibilidad de establecer vínculos directos entre partidos y migrantes bajo otro esquema. Otra opción es pensar en mecanismos en que los partidos políticos fomenten sus procesos de democracia interna para fortalecer la relación con sus militantes en el exterior.
3. La existencia de una circunscripción en el exterior garantizaría curules parlamentarias a los migrantes, lo cual sería un excelente incentivo para su participación.

Lo anterior subraya que, si bien la participación política es muy importante, es sólo una parte de la ecuación. Para incorporar a la diáspora a la comunidad política debe haber los incentivos y los canales necesarios para que la acción política pueda realizarse por completo y en específico desde los partidos políticos.

Los ciudadanos que no radican en México pueden tener necesidades y visiones políticas diferentes a las de los que viven en el país. Por ello, es necesario establecer vínculos que permitan que aquéllos accedan al debate público. Sin embargo, se debe tomar en consideración que existe la posibilidad de que el connacional no quiera ejercer el voto por diversas razones. De hecho, una de las razones por las que suele haber poca preocupación sobre el tema del voto migrante se debe a que ni en los partidos ni en el Congreso federal hay una voz que defienda los intereses de éstos o que al menos procure una conexión con ellos. No es poco decir que para los representantes políticos los migrantes no son un tema prioritario. Si bien el voto migrante ha ido avanzando, es necesario ir más allá y buscar la manera de que no sólo en el Congreso, sino también en los partidos haya, al menos, un representante de ese grupo.

Por otra parte, debe mantenerse el desarrollo de tecnologías que simplifiquen el voto a distancia. En la medida en que el sufragio se

pueda acercar a los ciudadanos que residen más allá de las fronteras, sin caer en incrementos en los costos, mayores posibilidades habrán de incrementar la participación.

En 2017, el Instituto Electoral de la Ciudad de México propuso que su sistema de voto por internet fuera utilizado para captar los votos foráneos de la elección de Jefe de Gobierno. Lo hizo sobre la base de que a) el sistema fue auditado por dos empresas internacionales y b) aunque el principio de progresividad apuntaba a que no se perdiera la opción al voto por internet que tuvieron los capitalinos en el extranjero durante la elección de 2012, esto no fue posible para 2018.

Si bien la autoridad electoral nacional negó la utilización del sistema, en virtud del poco tiempo que quedaría para realizar las pruebas pertinentes, lo cierto es que esa experiencia dejó abierta la posibilidad para continuar con el análisis de las mejores opciones tecnológicas para facilitar el sufragio a distancia. Hoy, luego del proceso electoral más grande de la historia, lo fundamental es analizar cabalmente y desde todas las perspectivas posibles, la posibilidad de implementar el voto electrónico por internet como una opción robusta que complemente al voto postal en elecciones futuras. ¶