



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

“EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO Y SUS RETOS
COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA EFICAZ”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

PRESENTA

David Avendaño Marín.

Asesor: Mtro. Ernesto González Tenorio.

Diciembre de 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi Padre y Madre por el apoyo incondicional que me han brindado. Que pese a todo y cualquier circunstancia han estado junto a mí en cada momento y porque me han brindado enseñanzas y valores que son pieza fundamental para mi vida.

A mis hermanos Gerardo y Mariana porque han sido un ejemplo para mí. Su compañía a lo largo de mi vida me ha hecho crecer en todos los aspectos, gracias por entender y comprender mis ideales y darme la fuerza para cumplirlos.

A Okayri por ser mi apoyo y estar siempre a mi lado, por convertirse en mi alma gemela y por seguir el mismo camino para cumplir nuestros sueños en común.

A mi asesor el Mtro. Ernesto González Tenorio por su apoyo incondicional, su confianza en mí y su profesionalismo. Gracias por su tiempo invertido en este trabajo y por sus consejos académicos.

A María de la Luz Mijangos por ser mi amiga y maestra de vida, por enseñarme que todo lo que venga hay que recibirlo con una sonrisa. Por sus anécdotas y tantas horas de platica que me han hecho crecer no solo en mi vida profesional sino también en mi vida personal. Por ser un ejemplo a seguir.

A mis amigos que me han acompañado en mi formación como estudiante y profesionista: Adriana, Alejandro y Mario por su amistad sincera y por tantas anécdotas juntos. A Joaquín García Luna, Joaquín Balancán y Zoé por que juntos nos adentramos en los temas de esta carrera tan compleja. A Jimena, Rafaela y Andrés por su apoyo en esta nueva etapa de vida, porque juntos hemos aprendido a desarrollarnos tanto como personas como profesionistas.

Finalmente, agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, es especial a la Fes Acatlán por abrirme las puertas de sus aulas para comenzar mi vida universitaria y brindarme tantas enseñanzas. Al Instituto Nacional Electoral por compartirme todos los insumos para mi investigación y para la realización de este trabajo.

Índice General

Índice de cuadros, gráficas y mapas	5
Listado de siglas y acrónimos.	8
Introducción.	10
Capítulo 1. Marco referencial entorno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero	14
1.1 La dimensión conceptual.	14
1.1.1 El concepto de Democracia.	14
1.1.2 Un enfoque de políticas públicas.	17
1.1.3 Análisis de políticas públicas	23
1.1.4 El diseño del voto de los mexicanos en el extranjero como política pública	25
Capítulo 2. Antecedentes históricos y jurídicos del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	27
2.1 La dimensión histórica	27
2.1.1 Breve historia sobre el voto de los residentes en el extranjero.	27
2.1.2 El debate en busca de la regulación del voto de los mexicanos en el extranjero. (Argumentos en pro y en contra).	29
2.2. La dimensión jurídica	32
2.2.1 La legislación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	32
2.2.2 El libro sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	34
Capítulo 3. Análisis de la política pública del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales del año 2012	37
3.1 La Planeación del voto de los mexicanos en el extranjero en 2012	37
3.1.1 Coordinación y seguimiento	37
3.1.2 Difusión y comunicación.	38
3.1.3 Registro de electores residentes en el extranjero.	44
3.1.4 La logística postal.	49
3.2 La Implementación del voto de los mexicanos en el extranjero en 2012.	51

3.2.1 Desarrollo de la jornada electoral.	51
3.2.2 Resultado de la votación.	54
3.3 La evaluación del voto de los mexicanos en el extranjero en 2012	58
3.3.1 Costo del voto de los mexicanos en el extranjero	58
3.3.2 Conclusiones del VMRE 2012.	60
Capítulo 4. Propuesta de mejora en la Política Pública del Voto de los mexicanos en el Extranjero en busca de una mayor participación política.	64
4.1 Planeación del Voto en el extranjero.	64
4.1.1 Organización y coordinación institucional	64
4.1.2 Difusión y comunicación. (Campañas en el extranjero).	66
4.2 Modalidad de registro.	70
4.2.1 Credencialización en el extranjero	70
4.2.2 Estancia temporal en el proceso de elección.	76
4.3 Modalidades del voto.	78
4.3.1 Voto postal.	78
4.3.2 Voto electrónico	80
4.3.3 Voto presencial (Casillas en embajadas y consulados)	82
4.3.4 Voto por internet	84
4.4 Experiencias exitosas del voto en el extranjero	88
4.4.1 Brasil; el voto obligatorio.	90
4.4.2 España; La excepción Gallega.	92
Conclusiones.	95
Anexo 1. Reforma al Código Federal de Procedimientos Electorales para la credencialización en el exterior	101
Anexo 2. Reforma al Código Federal de Procedimientos Electorales para voto en el exterior	106
Referencias	109

Índice de Cuadros.

Cuadro 1. Modelo de gobierno de Robert Putnam	19
Cuadro 2. Etapas de políticas públicas.	20
Cuadro 3. Fases de políticas públicas.	21
Cuadro 4. Diseño del voto en el extranjero como política pública.	25
Cuadro 5. Aplicación del voto en el extranjero en el mundo	27
Cuadro 6. Productividad del micrositio del voto en el extranjero.....	39
Cuadro 7. Estadística del voto de los mexicanos en el extranjero en Twitter. . . .	42
Cuadro 8. Visitas al portal de YouTube del voto de los mexicanos en el extranjero.	43
Cuadro 9. Distribución de miembros de la Red de Vinculación.	44
Cuadro 10. Trámites por zona en Estados Unidos.	47
Cuadro 11. Países con más registros en la LNERE.	48
Cuadro 12. Distribución de mesas en el Local único.	52
Cuadro 13. Escrutinio y Cómputo en Circunscripción 1 y 2.	52
Cuadro 14. Escrutinio y Cómputo en Circunscripción 3, 4, 5.	53
Cuadro 15. Principales países de origen del voto desde el extranjero 2012.	55
Cuadro 16. Votación de los mexicanos residentes en el extranjero por candidato.	57
Cuadro 17. Presupuesto IFE	58
Cuadro 18. Presupuesto total para el voto de los mexicanos en el extranjero. . .	59
Cuadro 19. Barreras de la credencialización en el exterior.	71
Cuadro 20. Modificaciones legales para la credencialización en el extranjero. . .	74

Cuadro 21. Estimación del costo de la Credencial para votar en el extranjero. . .	74
Cuadro 22. Credencialización en el extranjero (consulados).	75
Cuadro 23. Credencialización en el extranjero (consulado y vía internet).	75
Cuadro 24. Retos y soluciones del Voto por internet.	84
Cuadro 25. Artículos del COFIPE con posibles modificaciones para llevar a cabo el voto por internet (Ver Anexo 2).	88
Cuadro 26. Análisis presupuestal del voto por internet.	88
Cuadro 27. Los países que cuentan con dispositivos vigentes de voto en el extranjero.	89
Cuadro 28. Aunque la participación no ha sido elevada, la tendencia marca un aumento considerable.	92
Cuadro 29. Volumen de sufragios.	93

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Porcentaje de visitas al micrositio por país.	40
Gráfica 2. Perfil socioeconómico en Facebook.	41
Gráfica 3. Ciudadanos Inscritos en la LNERE residentes en E.U.A. y resto del mundo.	48
Gráfica 4. Ciudadanos inscritos en la LNERE por Entidad.	49
Gráfica 5. Votos y porcentajes recibidos por partido, PEF 212.	55
Gráfica 6. Votos recibidos por entidad federativa.	56

Índice de Mapas

Mapa 1.Productividad de Consulados Mexicanos por Zona, para el apoyo del llenado de solicitudes de registro al LNERE.	46
--	----

Listado de Siglas y Acrónimos

CAI: Coordinación de Asuntos Internacionales.

CCIME: Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

CD-CPVF Constancia Digital de la Credencial para Votar con Fotografía.

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

CG: Consejo General.

CGE: Catálogo General de Electores.

CRE: Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero.

CNCS: Coordinación Nacional de Comunicación Social.

COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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.

CTE-VMRE: Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

CURP: Clave Única de Registro de Población.

DERFE: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

DEOE: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

IEDF: Instituto Electoral del Distrito Federal.

IFE: Instituto Federal Electoral.

IME: Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

INEA: Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.

LNE: Lista Nominal de Electores.

LNERE: Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero

LNI: Lista Nominal de Internet.

MEC: Mesas de Escrutinio y Cómputo.

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil.

OVEME: Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos en el Extranjero.

PEF: Proceso Electoral Federal.

RENAPO: Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

RFE: Registro Federal de Electores.

SEPOMEX: Servicio Postal Mexicano

SILNERE: Solicitudes de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero

SPECMRE Sección en el Padrón Electoral de Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero.

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores.

URMRE: Unidad del Registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero

VMRE: Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

Introducción

Desde que se reformó la Constitución mexicana para permitir la doble nacionalidad en 1998, los mexicanos que residen en otros países cuentan con la oportunidad de no perder sus derechos políticos¹ como ciudadanos mexicanos.

Por primera vez en México en la elección de 2006, los ciudadanos residentes en el extranjero tuvieron la oportunidad de ejercer desde el lugar en el que viven, su voto, un derecho político que se encuentra en nuestra constitución. En la primera experiencia llevada a cabo en 2006, se demostró que a pesar de ser un proceso nuevo para México, si es posible que los residentes en otros países puedan efectuar su voto con una garantía de legalidad y seguridad del proceso. Sin embargo, los resultados no mostraron una participación sustancial de los ciudadanos.

Para la elección presidencial del año 2012, la aplicación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero tuvo algunas mejoras que inclusive aumentaron la participación, pero aun sin realmente tener un impacto en las elecciones, por lo cual es necesario hacer un análisis del proceso del voto en el extranjero en el año 2012 para que, con base en su evaluación, se puedan establecer mejoras que incentiven y faciliten la participación democrática en nuestro país.

La inquietud personal, por la cual se decidió realizar esta investigación es porque todos estos ciudadanos mexicanos con la posibilidad de votar podrían marcar diferencia en las elecciones próximas, ya que tomando en cuenta lo cerradas que estuvieron las elecciones en el año 2006, el incremento de residentes en el extranjero, así como un aumento en la participación en el registro y votación en las elecciones presidenciales del 2012 podría darse un

¹ Fix Fierro en su libro "Derechos políticos de los Mexicanos" (UNAM, 2006) menciona que el derecho de participación en los asuntos políticos es el derecho político por excelencia. La Constitución de 1917 no establece explícitamente, como principio un derecho general de esta naturaleza, sino que enumera, en su artículo 35, una serie de "prerrogativas del ciudadano" entre las cuales se encuentran los que llamamos propiamente derechos políticos. Esto se refuerza con el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

fenómeno importante en la vida democrática del país, considerando diversas modificaciones, tanto de carácter jurídico, cómo de carácter técnico.

El objeto de este trabajo de investigación es conocer cómo se ha llevado a cabo la política pública del voto en el extranjero en nuestro país, tomando como referencia su implementación en las elecciones federales del año 2012, siendo esta la votación más reciente, para así desde su evaluación, percatarse de sus retos hacia la próximas elecciones con el objetivo de que pueda ser más eficiente y cumpla su función democrática.

Para abordar este tema, se plantea el uso del análisis de las políticas públicas, esto debido a que el proyecto de voto en el extranjero está realizado con base en la hechura de una política pública, por lo tanto el estudio nos sirve para conocer en detalle la política implementada en 2012.

Haciendo énfasis en lo anterior, esta investigación tiene como hipótesis principal, que del análisis de la política pública del voto de los mexicanos en el extranjero en 2012 se podrá hacer una evaluación para profundizar en las ventajas y desventajas del modelo actual, posteriormente se considera que con las mejoras que se proponen en el diseño y en implementación, se abrirá las puertas para una mayor participación ciudadana, pieza fundamental de la democracia participativa en nuestro país, esto debido a que México es de los países con más residentes en el extranjero a diferencia de otros que permiten también esta modalidad, por lo tanto el impacto será mayor en las elecciones.

Para comenzar el análisis planteado, se considera en el primer capítulo las bases teóricas y metodológicas que puedan darle un carácter científico a esta investigación. Es así como se pueden observar conceptos como democracia y políticas públicas así como el análisis de las políticas públicas que son de ayuda al conocer el proceso de voto en el extranjero y su posterior observación.

La segunda parte de la investigación se observa una breve historia del voto en el extranjero, así como las cuestiones jurídicas que hacen del voto en el extranjero un ejercicio totalmente legal. Es así que en búsqueda de la legalidad del proceso del voto, se considera necesario realizar un recuento de los

antecedentes que llevaron a la práctica de esta política pública, tomando en consideración los diversos momentos que tuvo que llevar a cabo para ser un proyecto legal, de esta forma se hace mención del Instituto Federal Electoral (IFE) como instituto autónomo organizador del proceso electoral federal, y de los momentos críticos por los que pasó el proyecto del voto en el extranjero ante la cámara de diputados, justificando por medio de un panel de especialistas electorales el por qué los mexicanos en el extranjero tienen derecho a ser tomados en cuenta para la participación en una elección.

Posteriormente, las instancias legales; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) con su reforma al artículo 37, permitiendo la doble nacionalidad y la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) incluyendo el libro sexto sobre el Voto de los Mexicanos en el Extranjero.

En el tercer capítulo se ve aplicado el proceso de análisis de políticas públicas para analizar la implementación del voto en las elecciones del año 2012, comenzando así con el diseño de la política, donde se encuentra la planeación, la difusión y comunicación del voto, el registro de electores y finalmente la logística postal, posteriormente la implementación, que se ve aplicada en el desarrollo de la jornada electoral y el escrutinio y cómputo de los votos, lo que nos lleva a los resultados de la votación; para así, finalmente terminar con la evaluación, donde se analiza el costo de la política pública del voto en el extranjero y por supuesto la conclusión del proceso las elecciones del año 2012.

Finalmente, el último capítulo se enfoca en los principales retos que tiene el voto de los mexicanos en el extranjero para ser una política pública eficaz y eficiente. Para este capítulo se toman en cuenta la base de la política pública del voto para establecer las posibles mejoras en cada proceso y poder lograr una mayor participación ciudadana.

De esta forma el trabajo planeta, con base en estudios del Instituto Federal Electoral, modificaciones en la difusión y comunicación del voto, pero principalmente en dos factores que han limitado la participación electoral, el registro de electores y la modalidad del voto, por lo tanto, los temas

fundamentales en este capítulo es la consideración de poder establecer un mecanismo de credencialización en el extranjero y la posibilidad de la usar un método de votación distinta a la actualmente establecida.

Como complemento a la información antes mencionada, al final de trabajo se muestra un anexo con modificaciones de carácter jurídico que sirve de utilidad para fundamentar los cambios que se proponen en este trabajo de investigación.

Para concluir con el estudio se abordarán las experiencias de dos países en específico, Brasil y España, estos países son considerados para la investigación, debido a que nos muestran una experiencia eficaz de cómo se puede llevar a cabo el voto en el extranjero. Brasil por ser el voto un ejercicio democrático obligatorio y España por el caso gallego, en el cuál se logró la victoria de un candidato, gracias al voto en el extranjero representado en argentina.

Así, usando un análisis carácter metodológico empírico, en la medida de que la información recabada es de primera mano, es como se pretende conocer la política pública del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, un proceso que si bien apenas lleva dos ejercicios, es fundamental para la democracia mexicana.

Capítulo 1. Marco teórico entorno al voto de los mexicanos residente en el extranjero

El voto de los mexicanos en el extranjero, es sin duda un elemento a considerar para el fortalecimiento de la democracia en nuestro país. Es un fenómeno reciente; una política pública que es nueva aun para las democracias establecidas desde hace tiempo, como en Gran Bretaña o Japón.

Por supuesto el voto en el extranjero no sólo busca cumplir un requisito en las democracias modernas, sino que se debe tomar en cuenta, que parte de un derecho político, por lo tanto se debe realizar de acuerdo a la ley.

Actualmente diversos países han optado la utilización de esta política, a tal grado que ha entrado en la agenda política de muchos países, tomando relevancia gracias al fenómeno de la globalización.

Los conceptos y fundamentos metodológicos, nos ayudarán a entender de manera general que es el voto en el extranjero, cómo puede ser vista desde una política pública y cómo podemos analizarla para su posterior aplicación para el año electoral de 2012.

Será de mucha ayuda, el estudiar un poco sobre el concepto de democracia y política pública para dar un contexto del inicio del voto en el extranjero, partiendo de su historia, de su instrumentación como política pública.

Por lo tanto, el voto en el extranjero, es un dispositivo con poco pasado, pero con mucho futuro, que países con base a sus experiencias, han tratado de mejorar y obtener más relevancia sobre el tema.

1.1 La dimensión conceptual

1.1.1 El concepto de democracia

En su significado original, *democracia* quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo. El término democracia y sus derivados provienen, de las palabras griegas *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno). Es decir que la democracia es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno lo que hay que

governar sino también el sujeto que gobierna, por lo cual hay una participación directa de él en los asuntos de gobierno.

A través de la historia es la forma de gobierno contrapuesta a la idea de la aristocracia y oligarquía, donde gobiernan uno sólo o unos pocos, aunque en la actualidad, se opone a la democracia a la dictadura, y más generalmente, a los gobiernos autoritarios.

El vocablo *demokratia* fue acuñado en el siglo v a.C. y desde entonces hasta hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político. Es decir, democracia significaba democracia política. En la actualidad, empero, hablamos también de democracia en un sentido no político o subpolítico, como cuando oímos hablar de democracia social, democracia industrial y democracia económica.²

En un concepto general podemos identificar a la democracia ³ como un “conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo que procedimientos”.⁴ A fin de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias), las que establecen quienes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo y con qué procedimientos. La regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría; esto es, la regla con base en la cual se consideran disposiciones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión.⁵

² Sartori Giovanni, *Teoría de la Democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza, 1997, p.28.

³ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3º, párrafo segundo, inciso a) define a la democracia como no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Esta definición se contrapone con lo mencionado por Bobbio ya que la constitución ve a la democracia como parte de la vida cotidiana del mexicano, no como reglas o decisiones.

⁴ Bobbio Norberto, *El futuro de la Democracia*, México, FCE, 1991. p. 14.

⁵ *Ibidem*, p. 15.

Lo anterior se relaciona sin duda con la voluntad del ciudadano, quienes son los que toman las decisiones y designan a los gobernantes a través de diversos mecanismos de elección; donde además cuentan con un marco jurídico que le da viabilidad; esta es una condición indispensable en los regímenes democráticos estructurados.

La democracia, además de instituciones gubernamentales y partidos políticos cuenta con elementos como la participación ciudadana que la ayudan a consolidarse, ya que para que pueda calificarse como una entidad democrática debe de contar con una participación responsable y a voluntad de los ciudadanos en la toma de las decisiones políticas.

Gianfranco Pasquino menciona que la democracia debe reorganizarse en torno de tres principios básicos, como lo son la competencia político-electoral, responsabilidad en los y de los aparatos y competitividad en la sociedad; esto ofrece, según Pasquino, la oportunidad de que los ciudadanos ejerzan sus capacidades a proteger sus ideas y sus intereses.⁶

Por lo tanto, una democracia de calidad está vinculada estrechamente con su capacidad de generar ciudadanía y bajo esta perspectiva, la sociedad democrática comienza, más no se agota, con el voto democrático.

Así podemos concluir que como lo menciona el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁷, la democracia es:

- Una forma de organización del poder que implica la existencia y el buen funcionamiento del Estado.
- Tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.
- Implica el ejercicio de una ciudadanía integral.

Y posee tres rasgos distintivos:

⁶ Pasquino, Gianfranco, *La democracia exigente*, México, FCE.1999, pp. 11 y 20.

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nuestra Democracia*, México, IFE Y FCE, 2010, pp. 31-33.

- Su origen en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos libres y transparentes.
- Su ejercicio, organizado a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho.
- Su finalidad es garantizar, materializar y extender los derechos de los ciudadanos en sus tres esferas; política, civil y social.

Esta última parte es importante, debido a que el voto de los mexicanos en el extranjero parte precisamente de cumplir con estos rasgos distintivos de la democracia. El voto de los mexicanos en el exterior es un ejercicio más en busca de una democracia de calidad y de legitimidad, con el fin de que todos los ciudadanos sin importar su lugar de residencia puedan ejercer su derecho político y participar en la toma de decisiones de su país de origen.

Para lograr la integración de la ciudadanía en busca de una adecuada representatividad democrática, es necesario que el mismo gobierno sea el que busque los métodos para lograr que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos, es por eso que el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero debe de ser vista como una política pública, ya que cuenta con un trabajo integral del gobierno y ciudadanía, de la cual, el mayor beneficio es un país con una mejor calidad democrática.

El fin de la política pública del voto de los mexicanos en el extranjero no es más que lograr una mayor participación de todos los ciudadanos mexicanos, hacer que las minorías en el extranjero puedan votar y participar en las elecciones, la parte fundamental de una democracia, la participación de la gente.

1.1.2 Un enfoque de políticas públicas

En este apartado se busca que el lector tenga una breve introducción al conocimiento de las políticas públicas, no se trata pues, de innovar en este ámbito o analizar experiencias concretas, sino que tenga una noción de políticas públicas y un panorama general.

En el contexto latinoamericano podemos encontrar diversas definiciones de política pública. Generalmente podemos entenderla como un método que

vamos a realizar con, para y por la sociedad para resolver un problema de terceros.⁸

“Un cierto tipo de acciones calculadas con continuidad en el tema, que tienen por objetivo el cumplimiento de metas predeterminadas y que implican, por tanto, programación y especialización técnica en grado también variable, según la actividad efectuada y el sistema estatal de que se trate. Ello es lo mismo que hablar de intervención del Estado en el funcionamiento social.”⁹

Diferentes autores, dependiendo la disciplina en que se desenvuelven o tomando contextos diferentes la han definido de modo más extenso, tal es el caso de André Roth, quien define a la política pública como “Un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medio de acciones que son tratadas por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar la situación percibida como insatisfactoria o problemático”¹⁰.

Por su parte, Luís Aguilar Villanueva la define como “Una tarea colectiva que incorpora conjuntos y responsablemente la iniciativa social y gubernamental pues ante ciertos problemas se adolecen teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta”¹¹.

Por lo tanto, podemos entender como política pública, objetivos colectivos que por medio de diversos actores como instituciones gubernamentales, organizaciones civiles etc., son llevados a cabo para la solución de problemas colectivos. Un punto de importancia de una política pública, es la toma de

⁸ Definición aprendida en clase de Introducción de Políticas Públicas con la Lic. Ofelia Alvarado Domínguez

⁹ Hernández, Rogelio y Varela, Gonzalo, *Políticas Públicas en América Latina*, FLACSO-sede México, 1987.

¹⁰ Roth Deubel, Andre Noël, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, ediciones Aurora, 2003.

¹¹ Aguilar Villanueva, Luís F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 9.

decisiones, en la cual caerá la responsabilidad de que una política sea efectiva¹² y eficaz¹³ o no.

Así Joan Subirats, establece que una política pública es algo más que una decisión. “Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc.”¹⁴, cabe destacar que en algunas situaciones los procesos de política pública no son abordados desde la racionalidad ¹⁵pura aunque se comportará a través de decisiones más o menos relacionadas.

De esta forma, una política pública es el resultado de un proceso de toma de decisiones y negociación en el cual se definen quienes entran en la negociación y quienes permanecen fuera, que demandas atender y priorizar frente a otros. Las políticas públicas se encuentran en un modelo de gobierno plural que presupone la existencia de canales de interrelación entre la sociedad y el Estado, así como la capacidad de solucionar o regular discrepancias particulares al mismo tiempo que se busca un consenso general.

Cuadro 1. Modelo de gobierno de Robert Putnam.



Ríos Cázares, Alejandra y Ríos Figueroa, Julio. Capital social y democracia: Una revisión crítica de Robert Putnam. Política y Gobierno, CIDE, D.F. Vol. VI, Núm. 2, segundo semestre de 1999, pp. 513-528

¹² El diccionario de Política y Administración Pública define “efectividad” como el grado en el cual una organización realiza sus metas. La cantidad de recursos empleados para producir un resultado. (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997)

¹³ El diccionario de “Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, define “eficiencia” como la relación existente entre los recursos aplicados y el producto final obtenido. (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997)

¹⁴ Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, tercera reimpresión, 1994, p.41.

¹⁵ Este modelo de política pública de acción como elección racional, se basa en un solo actor, las acciones o la suma de actividades que se emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha escogido como una “solución”. Así la implementación es una función de un proceso racional unitario. (Pineda, Juan de Dios. *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, D.F. ITAM, 1999, pp172)

De este esquema podemos observar que este modelo de gobierno está acentuado por los grupos organizados de una sociedad que demandan sus intereses, posteriormente se pasa a la dinámica de interacción, en donde comienza la negociación¹⁶ en busca de la solución del conflicto, generando consensos y en el marco de los disensos, y trasladando las diversas exigencias a la arena política, pasando así de demandas sociales a demanda políticas.

Posteriormente se muestra la etapa de la interacción política, donde las demandas de los grupos sociales son trasladadas a los representantes políticos, como partidos políticos, diputados o funcionarios. Considero necesario para este punto, que haya condiciones adecuadas de líneas comunicación entre las organizaciones sociales y las instituciones del Estado.

Como tercera etapa se encuentra el gobierno, que es donde las demandas pasan de estar de la arena política a los temas de la agenda de gobierno, de esta forma el poder ejecutivo priorizará las diversas exigencias, para saber cuál se resolverá primero y cual después, finalmente se definirán como serán atendidas concretamente estas demandas para así convertirse en una opción política.

Definiría opción política como una acción en curso para resolver la demanda solicitada, de esta forma el gobierno acepta la responsabilidad de hacer frente a las demandas sociales, tomando en cuenta los medios y actores que involucra la acción de la política en cuestión.

Finalmente dentro del modelo de Robert Putnam se encuentra la implementación, que se aplica cuando ya tenemos la demanda como opción política y buscamos ya darle una solución. Aquí las políticas públicas tendrán ya un sentido más técnico y una relación continuada de la sociedad, a través de las diferentes etapas de la política pública, de tal forma que no se podrán acotar simplemente a una cuestión de especialistas, si no tomando en cuenta su origen, como una demanda social.

¹⁶ Cabe decir que este término de “negociación” se refiere al modelo de acción como política que se basa en un conjunto de jugadores en posiciones con poder compartido. Cada conjunto de actividades depende de resultados de las características de los jugadores en relación a sus prioridades, percepciones y cuestiones particularistas. La implementación es el resultado de una negociación constante. (Pineda, Juan de Dios. *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, D.F. ITAM, 1999, pp173)

Cuando se habla de las etapas de las políticas públicas, se refiere a que varios autores han tratado de explicar el proceso de implementación de una política pública, sin embargo todos concuerdan en ver a una política pública como una actividad en busca de una solución de un problema.

Autores como Peter De León, hace mención de seis etapas dentro de un proceso de políticas públicas, estas son:

Cuadro 2. Etapas de políticas públicas

Iniciación
Estimación
Selección
Implementación
Evaluación
Terminación

Elaboración propia con base en: De León, Peter. Una revisión del proceso de las políticas, en Gestión y Política Pública, CIDE, D.F. Vol. VI, Núm. 1, primer semestre de 1997, p. 7.

Para fines prácticos se resumirá dichas etapas en cuatro fases simples:

Cuadro 3. Fases de políticas públicas

Formulación
Operativización o Planeación
Aplicación
Evaluación

Elaboración propia con base en: Ibídem.

La formulación es una etapa que se puede considerar como delicada ya que implica la toma de decisiones para lograr la satisfacción de los intereses frente a otros. Es el momento en el cual la política adquiere netamente el carácter político, de recursos o sea, donde la aplicación está marcada ya por el conflicto de intereses, la negociación y el manejo de los recursos, así como la participación de ciertos grupos o el rechazo de los mismos, atendiendo a que la toma de decisiones nunca es neutral, es decir, siempre responde a diferentes intereses.

En otras palabras Hernández y Varela nos mencionan que “uno de los aspectos más interesantes que se encuentra en todos los momentos de una política es la toma de decisiones. Desde la misma formulación este aspecto parece determinante en toda acción estatal, pero lejos de figurar como una elección racional en términos de lo óptimo posible, la decisión es resultado de compromisos, conflictos y negociaciones entre los diversos actores que intervienen en la elaboración de una política pública.”¹⁷

Como se mencionaba con anterioridad, la política pública surge de una serie de discusiones que buscan la viabilidad y el consenso por medio de argumentos sólidos, sin embargo hay que tomar en cuenta que la política frecuentemente se encuentra en la necesidad de ser argumentada no solo en la formulación sino también hasta el momento, incluso, de la evaluación. Giandomenico Majone señala que “los argumentos justificativos desempeñan un papel más importante aún en la elaboración de políticas públicas. En política no basta nunca con la decisión aunque sea la decisión correcta. Las decisiones deben ser legitimadas, aceptada y puestas en práctica. Tras la elección vienen el proceso de justificación, explicación y persuasión”.¹⁸

Siguiendo los pasos de la política pública se encuentra la Planeación, en donde estará a cargo de especialistas donde propondrán soluciones bajo los criterios de eficiencia, tomando en cuenta los medios con los que se cuenta y los fines que se quieren conseguir.

Así esta etapa comienza con una análisis de costo-beneficio, una herramienta que está impregnada de intereses y valores de los sujetos participantes en la política pública, de esta forma podemos encontrar en el diagnóstico de la política, una diferencia respecto a cómo se planteó al principio, ya que en cada etapa de la política pueden introducirse importantes modificaciones siguiendo con los intereses de los involucrados.

¹⁷ Hernández, Rogelio y Varela, Gonzalo, *Políticas Públicas en América Latina*, FLACSO-sede México, 1987, p. 13.

¹⁸ Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 2000.

Ya una vez planteada la formulación y la planeación, el paso a seguir es la aplicación de la política pública, que consiste en aplicar el plan anteriormente discutido, llevado a consenso y estudiado según su viabilidad y su costo-beneficio. Debido a que en este paso se pone a prueba la racionalidad del diseño de la política, surgen nuevos problemas no considerados de inicio, de tal forma que la política debe ser reforzada, reformulada o inclusive rediseñada, tomando en cuenta nuevos especialistas.

Finalmente, la evaluación, en donde no sólo consiste en determinar la eficiencia de la solución del problema, como los medios utilizados para llegar al fin determinado, sino tiene que considerar todos los efectos que tuvo la política pública, así como el impacto en el entorno en que se generó, si creó problemas nuevos o solucionó otros que no tenían previsto, si la reformulación tuvo consecuencias positivas o negativas.

1.1.3 Análisis de políticas públicas

El análisis de política pública como nos dice Eugene Bardach es más un arte que una ciencia, así que se basa en la intuición del método. Los analistas de políticas públicas investigan las causas, las consecuencias y el desempeño de las políticas públicas y los programas.¹⁹

El análisis de las políticas públicas es una tentativa de metodología para conocer mejor por qué y cómo la política suministrada por la autoridad pública no da los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones.

Por ejemplo, en un programa de ayuda social creado para socorrer a los pobres, pero que, de hecho, benefician sólo a los menos favorecidos sin alcanzar a los más desprovistos. Lejos de disminuir la desigualdad de las rentas, acaban provocando más diferencias entre los beneficiarios. El análisis de las políticas públicas busca la identificación de los efectos, reales generados por las actividades administrativas que no son los efectos esperados al

¹⁹ Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, Porrúa-CIDE, 2004, p.13.

comienzo: efectos disfuncionales, efectos perjudiciales o, más simplemente, inducidos, ya que el impacto no es el que se esperaba sino otro, o acaba siendo, incluso, contrario al deseado.

Muchas pueden ser las razones por las cuales la política se muestra inoperante, por ejemplo, que no era la adecuada, fue insuficiente, porque la conducta de los involucrados en la política no fue el adecuado o esperado o simplemente porque las circunstancias fueron otras al de la implementación.

Por lo tanto el análisis de la política pública es un proceso cíclico: definición del problema, elección de políticas, evaluación de los resultados de esas políticas y redefinición del problema. La evaluación es usualmente considerada como la etapa de pos implementación, diseñada para determinar la efectividad del programa y facilitar la reorientación o terminación del mismo.²⁰

La etapa fundamental del análisis de política pública es la evaluación ya que con base en ella, se puede verificar el impacto de la política pública y si cumplió con la solución de problema antes definido.

Así al preguntarse sobre la eficacia de una determinada política implica en buena parte cuestionarse acerca de cómo fue implementada la misma. Es decir, indagar sobre el grado de predictibilidad de la actuación de los involucrados sobre las pautas de dirección, seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad, sobre el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización, o sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados.

De esta manera, existen ciertas políticas que pueden no ser tan eficaces, aunque logren su objetivo, pueden contener un gran costo y una operación administrativa excesiva, por lo tanto, ante la opinión pública, no se muestra como una política pública adecuada.

²⁰ Salazar Vargas, Carlos, *Análisis de Políticas Públicas* en http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc167/C_Salazar.pdf consultado el 28 de abril de 2011.

Es por eso que nos basamos en el análisis de la política pública para dar una revisión a la efectividad del voto de los mexicanos en el extranjero, una política pública que busca una mejor calidad de la democracia en nuestro país. Su primera implementación, en las elecciones del año 2006, nos servirá para analizar su eficacia para posteriormente con base en los aspectos de la evaluación, buscar que fallo o que fue adecuado al momento de la implementación de la política, con el objetivo de rediseñar la política.

1.1.4 El diseño de voto en el extranjero como política pública

El dispositivo de voto en el extranjero, como una política pública, sigue una metodología la cual se basa en el diseño, aplicación y evaluación del proyecto, para su posterior rediseño. De esta manera, el voto en el extranjero podemos dividirlo en:

Cuadro 4. Diseño del voto en el extranjero como política pública.

Proceso de Política Pública	Etapas del voto en el extranjero
Construcción del problema	Planeación del dispositivo.
Planeación	Coordinación y seguimiento. Difusión y comunicación Registro en la Lista Nacional de residentes en el extranjero. Lógica postal.
Implementación	Desarrollo de la jornada electoral. Resultado de la votación.
Evaluación	Evaluación del costo Conclusiones del voto (Impacto).

Fuente: Elaboración propia con base en Arellano Gault, David, Políticas Públicas y democracia, México, IFE, 2013, p. 39.²¹

De modo tal que, para ser analizada y prospectar sobre el futuro de esta política pública será necesaria estudiarse desde esta perspectiva, para considerar sus errores y sus beneficios, y lograr su cometido, el cual consiste en tener una relevancia mayor en las elecciones del año 2012.

Conociendo los conceptos que rodean al voto de los mexicanos en el extranjero, se considera importante realizar una breve descripción de los antecedentes que han llevado a que este ejercicio democrático sea posible, dando un enfoque histórico que muestre lo complicado que fue considerar viable la implementación del sufragio de los mexicanos en el extranjero.

Capítulo 2. Antecedentes históricos y jurídicos del Voto de los mexicanos en el Extranjero

2.1 La dimensión histórica

2.1.1 Breve historia sobre el voto de en el extranjero

El voto en el extranjero lo podemos definir como las disposiciones y procedimientos que permiten a algunos o todos los electores de un país que están temporalmente o permanentemente en el extranjero ejercer sus derechos de votación²², por lo tanto debe distinguirse del derecho al voto para extranjeros en un país anfitrión, como se aplica en la Unión Europea, donde se permite votar a los extranjeros en algunas decisiones en el país anfitrión, o de las leyes electorales que permiten el voto fuera de su país, pero con la condición de regresar a su país de origen, aplicada por ejemplo en Albania o en Eslovaquia.

La primera aplicación del voto en el extranjero se dice que fue impulsada por el Emperador Augusto, en el cual los miembros del Senado Local de las 28 colonias estaban facultados para votar por los puestos de elección popular en la ciudad de Roma.²³

Posteriormente en la época contemporánea se va dando poco a poco un avance mundial sobre este tema, en su mayoría enfocado a darles la opción de voto a los militares en guerra, marineros o administradores en las colonias.

Cuadro 5. Aplicación del voto en el extranjero en el mundo.

Año	País	Motivo
1862	Estados Unidos de América	Voto de los soldados en la Guerra Civil.
1890	Nueva Zelanda.	Marineros.
1902	Australia.	Marineros.
1917	Reino Unido.	Fuerzas Armadas durante la Primera Guerra Mundial.

²² IDEA Internacional, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, IFE, 2008, p. 77.

²³ *Ibíd*em

1918	Canadá.	Militares en ultramar
1924	Francia.	Administradores ubicados en las zonas ocupadas del Rin.

Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional, Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional, México, IFE, 2008, p. 77

A partir de la Segunda Guerra Mundial (1935-1945) el voto en el extranjero tuvo un mayor impulso, dando como resultado una apertura a no solo los militares, sino hasta de los ciudadanos fuera del país como en 1968 en Estados Unidos.

Las disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero frecuentemente se trasladaron de la legislación de poder colonial a la de los Estados apenas independizados, tal es el caso de países como Malasia, India e Indonesia.

Por lo tanto, en algunos países el voto en el extranjero fue parte por un reconocimiento a la participación activa de los ciudadanos en la Primera y Segunda Guerra Mundial, en otros países solo tuvo un carácter simbólico como en España en 1978 o Argentina en 1993.

En el caso mexicano lograr el consenso y aprobación del voto de los mexicanos en el extranjero llevó casi 10 años, comenzando con las primeras demandas de inmigrantes en los años 90 y la idea del poder votar fuera del país y de los distritos electorales de cada ciudadano en 1996, hasta que en el 2005 fue finalmente aprobado.

En el curso de esos 10 años tanto partidos políticos como el poder Ejecutivo presentaron iniciativas de ley con el fin de hacer viable el voto de los mexicanos en el extranjero, finalmente fueron 19 iniciativas coincidentes en reglamentar el derecho, sin embargo no así en las cuestiones jurídicas o la implementación del voto.

Finalmente el 6 de abril de 2004 la Secretaría de Gobernación y los coordinadores de todas las fracciones parlamentarias del Congreso, excepto el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), firmaron el acuerdo político para la regulación del voto en el exterior y con base en el acuerdo el presidente Vicente Fox presentó la iniciativa para regular el voto de los mexicanos en el extranjero el día 15 de junio del mismo año.

A finales del año 2004 y principios del año 2005, se realizaron las respectivas revisiones de las cámaras, que dieron como resultado las modificaciones jurídicas y exactamente el 28 de junio de 2005 se aprobó el decreto de reforma regulador del voto de los mexicanos en el exterior.

2.1.2 El debate en busca de la regulación del voto de los mexicanos en el extranjero. (Argumentos a favor y en contra)

El debate sin duda, parte de que el sistema electoral mexicano aún tiene en el horizonte tareas por cumplir y metas por alcanzar.

Uno de los temas pendientes involucra a los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, muchos de ellos en Estados Unidos. Su participación en las elecciones nacionales es un asunto cuya discusión data de más de un lustro.

Los días 25 y 26 de agosto del 2001 en Chicago, se llevó a cabo el foro Binacional sobre la implementación del voto de los mexicanos en exterior, organizado por el Concilio Hispano y por Mimexca, dos de las principales agrupaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Posteriormente el 1 de diciembre de 2001 se reunieron en Zacatecas 50 activistas de México y Estados Unidos para demandar sus derechos políticos extraterritoriales y en caso de no ser escuchadas sus demandas amenazaron con boicotear los productos de consumo popular tanto en México como en Estados Unidos²⁴.

Para el 20 de febrero de 2002 la Comisión de Asuntos Fronterizos del Senado de la República organizó el foro “El voto de los mexicanos residentes en el exterior: retos y hechos”. Básicamente en este primer panel se plantea la importancia de aceptar que hay mexicanos que han tenido que emigrar en busca de fortuna y que no desean perder su calidad de ciudadanos ni su derecho a elegir a su principal autoridad, era por eso importante reglamentar el derecho constitucional a votar y ser votado.

José Woldenberg, presidente de Consejo General de Instituto Federal Electoral en un panel organizado por la Comisión de Asuntos Fronterizos del Senado el

²⁴ IFE, Redes que opinan, *El voto de los mexicanos en el extranjero como problema estratégico de opinión pública*. México, IFE, 2002, p. 4.

21 de marzo de 2002, manifestó que siendo técnicamente posible, requiere además atender aspectos políticos, presupuestales, logísticos y jurídicos ²⁵.

¿Pero porque la necesidad de reglamentar el voto de los mexicanos en el extranjero?

Básicamente porque del informe final de la Comisión de Especialistas formado en 1998 y 1999 por el Instituto Federal Electoral se desprende que para el año 2000 había 9.9 millones de mexicanos con posibilidad de votar y de los cuales 9.8 millones correspondían a los radicados en Estados Unidos.

También de los resultados de los comicios federales del año 2000, la coalición de Alianza por el Cambio consiguió 15.9 millones de votos, lo que equivale a 42.5%; el PRI obtuvo 13.5 millones, o sea, 36.1% y Alianza por México situado en tercer lugar quedó con 6.2 millones (16.6%), de los resultados se destaca que la diferencia entre el primer y segundo lugar fue solo de 2.3 millones de votos, así se asume que los mexicanos que en esos años se trasladaron a los Estados Unidos es busca de una mejor calidad de vida, fueran opuestos al PRI²⁶.

Por lo tanto hay que considerar que en márgenes tan estrechos de resultados en las elecciones los partidos políticos tienen que tomar en cuenta a los ciudadanos en el extranjero con posibilidad de votar, ya que podría influir sin duda en la elección.

Lo anterior da una razón plausible del por qué se debía regular el voto de los mexicanos en el exterior, cabe resaltar que un argumento central del porque se debe de considerar a los connacionales, consiste en que es un derecho, ya que el acuerdo político da reconocimiento a los derechos de los mexicanos residentes en el extranjero, y con la reforma al artículo 36 de la constitución, da viabilidad para ser efectivo.

²⁵ IFE, Redes que opinan, *El voto de los mexicanos en el extranjero como problema estratégico de opinión pública*. México, IFE, 2002, p. 5.

²⁶ *Ibidem*.

Otro punto que encontramos como argumento defensor de voto en el extranjero es que los mexicanos que residen en la Unión Americana son por así decirlo exiliados de la economía mexicana, por lo tanto su residencia en el extranjero no puede explicarse como una renuncia a su nacionalidad y derechos, sin una búsqueda de oportunidades.

Aunado a lo anterior encontramos que gracias a los trabajadores en Estados Unidos contribuyen al bienestar de sus familias en México por lo tanto ayudan a la actividad economía del país con las remesas.

Sin embargo, también encontramos argumentos contrarios de los que mencionan que el derecho al voto en el extranjero no existe o no debe de existir por ejemplo Jorge Carpizo menciona: “Es muy probable que las elecciones presidenciales, dentro de la pluralidad de la sociedad mexicana, cada día sean más competidas y que las diferencias de votos entre los principales candidatos presidenciales sean pequeñas. Así, el triunfo en una elección presidencial la podrían otorgar los votos de los mexicanos que residen en Estados Unidos y podrían estar decidiendo esa elección quienes no gozarían o sufrirían las consecuencias de su voto, incluso muchos de ellos ya no contemplan regresar a México algún día, sino que sus intereses y raíces se han ido profundizando en Estados Unidos.”²⁷.

Otro argumento es que es injusto que los que residen permanentemente en Estados Unidos gocen de derecho al voto y no estén en el país sometidos a las obligaciones de los demás ciudadanos, por lo tanto los electores no se verían afectados por las consecuencias de las elecciones.

Sin embargo no sólo hay argumentos jurídicos contra el voto de los residentes en el exterior, sino también argumentos técnicos y logísticos, que si bien se han logrado contrarrestar, aún existen dichos razonamientos que mencionan el alto costo de la política o el alto número de mexicanos en Estados Unidos, que si bien países autorizan el voto de los ciudadanos en el exterior, en México el volumen de connacionales es mucho mayor.

²⁷ Jorge Carpizo, “El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero”, en *Nexos*, Núm. 24, julio de 1998.

Finalmente, lograr el consenso para la aprobación del voto de los mexicanos en el extranjero llevó casi 10 años y el 28 de junio de 2005, se aprobó el decreto que regula el voto de los mexicanos en el extranjero.

2.2 La dimensión Jurídica del voto de los mexicanos en el extranjero

2.2.1 La legislación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El aumento de la migración mexicana en el sur de los Estados Unidos, sobre todo la indocumentada, provocó diversas inquietudes para algunos sectores de la sociedad, principalmente en California, Illinois y Texas.

Esta situación llevó a un clima anti-migrante que quedó plasmado en la Propuesta 187 para retirarle los servicios públicos a los extranjeros ilegales, finalmente esta propuesta de ley no fue avalada, sin embargo en México se consideró racista y discriminatoria, por lo cual, generó la discusión en 1995 una reforma de ley referente a la nacionalidad en específico los artículos 27, 30, 37 y 38 de la Carta Magna, con el fin de que mexicanos naturalizados norteamericanos pudieran ejercer plenamente sus derechos en su país de origen y seguir en contacto con su país de nacimiento

“A dos años de la propuesta 187, en agosto de 1996 se aprobó en los Estados Unidos la Personal Responsibility and Work Opportunity Act, y en el mismo año la Illegal Immigrant Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA). Estas leyes restringieron los derechos de servicios públicos que tenían los inmigrantes permanentes y los residentes legales, en el ámbito federal, limitándose exclusivamente a los ciudadanos”.²⁸

Dichas reformas tenían la intención de limitar los derechos de los inmigrantes ilegales y detener la inmigración ilegal, por lo tanto, aceleraron la discusión en México y el 28 de marzo de 1998 el Congreso avaló la reforma que hizo irrenunciable la nacionalidad mexicana. La “Ley de no Pérdida de la Nacionalidad Mexicana”.

²⁸ Carvajal Silva, María Raquel, *Migración Internacional y Derechos Humanos*. Derechos Humanos, Civiles, Sociales y Políticos en el Contexto de la Migración México- Estados Unidos, México, Universidad de Guadalajara, 2004, p. 132.

La reforma a la Constitución, representó un cambio en el sentido de posibilitar la vinculación con México a toda esa población naturalizada norteamericana.

Posteriores a la reforma de ley, comenzó el tema de abrir la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, que por supuesto fue más polémica que la idea de la reforma anterior, sobre todo por el tamaño de la población residente en la Unión Americana.

Debido a la presión de las Organizaciones no gubernamentales (ONG) mexicano-americanas en estados como Chicago o Illinois y la iniciativa de reforma constitucional para posibilitar el voto de los mexicanos en el extranjero presentada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ante el Congreso, se originaron las negociaciones que dieron como resultado la reforma electoral de 1994 pero “fue hasta mayo de 1995, en el Acuerdo Político Nacional suscrito por el gobierno de la República y los cuatro partidos políticos nacionales representados ante el Congreso, que se firmó el compromiso de hacer realidad el voto de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales.”²⁹

La reforma a la fracción III del artículo 36 de la CPEUM, en julio de 1996 materializó la aspiración de los connacionales a votar desde el extranjero, sustituyendo lo que establecía textualmente como obligación del ciudadano a sufragar en el distrito electoral que le corresponde a su domicilio por votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

Texto anterior:

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República (...)

III. Votar en las elecciones en el distrito electoral que le corresponda; (...)

Texto vigente:

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: (...)

III. Votar en las elecciones en los términos que señale la ley; (...)

²⁹ J. Woldenberg, durante la Reunión DE Trabajo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores y de la población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, en torno al Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para las Elecciones de 2000.

Finalmente con esta reforma se dio viabilidad al derecho de los ciudadanos mexicanos a emitir su voto fuera del territorio mexicano, sin embargo, fue hasta casi 10 años después de dicha reforma que se consiguió la posibilidad de reglamentar y buscar la manera técnica y logística de implementar el voto de los mexicanos en el extranjero.

2.2.2 El libro sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

En el curso de los 10 años, se presentaron de los partidos políticos y el ejecutivo federal, en total 19 iniciativas para reglamentar el derecho y el 6 de abril de 2004 la Secretaría de Gobernación celebró la firma del Acuerdo Político para la regulación del voto de los mexicanos en el extranjero, con base en él, Vicente Fox firmó el 15 de junio de 2004 la Iniciativa para Regular el Voto de los Mexicanos en el Extranjero.

Entre noviembre de 2004 y abril de 2005 se realizaron los dictámenes de las revisiones de la Cámara de Diputados y Senadores que dieron forma al libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y como se mencionó en apartados anteriores el 28 de junio de 2005, con 455 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones.³⁰

Podemos destacar tres momentos para la aprobación del Libro Sexto:

- La propuesta de la Cámara de Diputados, el 22 de febrero de 2005
- El Decreto de la Cámara de Senadores, el 27 de abril del mismo año
- El dictamen final de la Cámara de Diputados en el mes de junio del mismo año.

Cabe aclarar que el dictamen de la Cámara de Diputados fue modificado casi en su totalidad por la Cámara de Senadores, por ejemplo entre unas de las propuestas desechadas, se encontraba la del PRD para que se creara un programa de reposición de credenciales en el extranjero para todos aquellos migrantes que la perdieron.

³⁰ http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomol/capitulol.pdf Consultada en 28 de abril de 2011.

El 27 de abril el Decreto de la Cámara de Senadores que reformaron y adicionaron diversas disposiciones al COFIPE fue aprobado por 91 votos a favor, 2 en contra y una abstención.³¹

Este decreto dio vida al Libro Sexto del COFIPE que fue aplicado e instrumentado en la elección de 2006, el cual en 26 artículos, del 313 al 339, determina principalmente:

- El modelo postal por correo certificado;
- Los requisitos y plazos para que un ciudadano residente en el extranjero pueda inscribirse al listado nominal de residentes en el extranjero y emitir su sufragio; y
- Los procedimientos que debe realizar el IFE para instrumentarlo.

De manera procedimental el Libro Sexto reglamenta cuatro procesos generales para el Instituto:

1. El requerimiento de ciudadanos al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).
2. La elaboración y envío de los Paquetes Electorales Postales a los ciudadanos inscritos en el LNERE.
3. La recepción de los sobres con los votos de los mexicanos en el extranjero.
4. El escrutinio y cómputo de los votos de los mexicanos residentes en el extranjero.

Ampliando lo anterior, deben señalarse algunas disposiciones claves para el modelo, como la prohibición de realizar campañas proselitistas en el exterior, la facultad del Instituto para crear las unidades administrativas requeridas que organicen el voto de los residentes en el exterior; y se menciona la elaboración

³¹ http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomol/capitulol.pdf Consultada en 28 de abril de 2011.

de las representaciones diplomáticas para poner a disposición del ciudadano solicitudes de inscripción al LNERE.

Sin duda se necesitaba un marco jurídico que diera certeza, viabilidad y equidad en la elección, pero como se verá más adelante, en el 2006 y en el 2012 ha limitado a un gran número de connacionales para participar en los comicios federales.

La primera experiencia del voto de los mexicanos en el extranjero fue en el año de 2006, sin embargo para objeto de este trabajo se considera de mayor utilidad el analizar el momento de implementación más actual, esto es el ejercicio del sufragio en el extranjero en el Proceso Electoral Federal de 2012, por lo que es importante mencionar los pasos más importantes del proceso del voto y lograr establecer si su aplicación ha sido de manera adecuada y se han obtenido los resultados esperados.

CAPITULO 3. Análisis de la política pública del voto de los mexicanos en el extranjero en las elecciones presidenciales del año 2012

3.1 La planeación del voto de los mexicanos en el extranjero

3.1.1 Coordinación y seguimiento

Tomando en cuenta los diversos problemas que se presentaron en la primera implementación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE) en las elecciones del año 2006, y atendiendo a la necesidad de desarrollar este proyecto oportunamente, el Instituto Federal Electoral (IFE) creó una unidad técnica especializada en este asunto para lograr la planeación, coordinación y seguimiento con las diversas áreas involucradas en el proyecto así como las autoridades del instituto, también tuvo a su cargo el vínculo con la comunidad mexicana residente en el extranjero.

De tal forma, la Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero (COVE) se creó el 18 de enero de 2011 con la aprobación del Consejo General del Instituto por medio del proyecto de Acuerdo CG05/2011³². A la COVE le fueron otorgadas diversas funciones entre las que se encuentran:

- Contribuir con las áreas del instituto involucradas en la planeación, desarrollo y ejecución de las actividades.
- Dar seguimiento a las actividades del proyecto.
- Contribuir con las áreas encargadas de la organización electoral, la capacitación, escrutinio y cómputo del voto de los mexicanos residentes en el exterior.
- Generar y dar seguimiento el vínculo con los ciudadanos en el extranjero, organizaciones, asociaciones, instituciones públicas y privadas, medios de comunicación internacionales y diversos institutos en materia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Así mismo se determinó la creación de una Comisión encargada de supervisar el desarrollo de las actividades del proyecto del voto de los mexicanos en el

32 CG05/2011 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la creación de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, como Unidad Técnica Especializada de Carácter Temporal. 18-enero-2012.

exterior y apoyaría a la COVE para la realización de sus actividades encomendadas. Estas actividades se basan específicamente en 5 estrategias; 1) impulsar la participación electoral de los mexicanos en el extranjero; 2) fortalecer la credibilidad y la confianza de los residentes en el exterior; 3) hacer más sencillo el proceso de registro y votación; 4) coordinar los trabajos con diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como medios de comunicación y; 5) elaborar y aplicar un sistema de seguimiento de este proyecto.

Para llevar a cabo dichas actividades se diseñó un plan estratégico³³ que parte de la vinculación con los residentes en el exterior, este consistió en una estrategia de comunicación y difusión social, según la coordinación del voto en el extranjero consistió en 5 estrategias de difusión:

- 1) Micrositios y redes sociales
- 2) Red de vinculación: promover el VMRE a través de una red de promotores que coadyuvaran de manera voluntaria en la promoción del voto.
- 3) Promover con familiares de mexicanos residentes en el extranjero.
- 4) Promover el VMRE en giras de trabajo
- 5) Promover el voto a través de una red de comunicadores.

3.1.2 Difusión y comunicación

De las estrategias anteriores, en comparación con la elección de 2006, la más innovadora fue el uso de micrositios y de redes sociales que diversas áreas del instituto fueron las encargadas de llevar a cabo la licitación de la empresa encargada de esta estrategia tecnológica.

El 15 de julio de 2011 se eligió a la empresa Rancho Digital como encargada del diseño, desarrollo y administración del sitio del voto de los mexicanos en el extranjero, así como del manejo de la redes sociales con un costo de \$2,333,760.00 con un contrato de vigencia del 13 de julio de 2011, hasta el 31 de

³³ CG57/2011 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Plan Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2011-2012 que presenta la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

agosto de 2012, fecha límite en la que la empresa contratada debía trasladar el sitio a servidores del IFE.³⁴

En sesión ordinaria del 13 de enero de 2011 se aprobó la creación de los microsítios del VMRE para que el público objetivo pudiera aclarar sus dudas y alentara la participación ciudadana por medio de internet.

De esta forma los sitios *www.votoenelextranjero.org.mx* y *www.votoenelextranjero.mx* dotaron de toda la información necesaria, como el pre-registro, la inscripción, la recepción del voto y la publicación del resultado, a los residentes en el extranjero. Por medio de la empresa google se pudo evaluar la productividad del sitio, las cuales se muestran en la siguiente tabla.

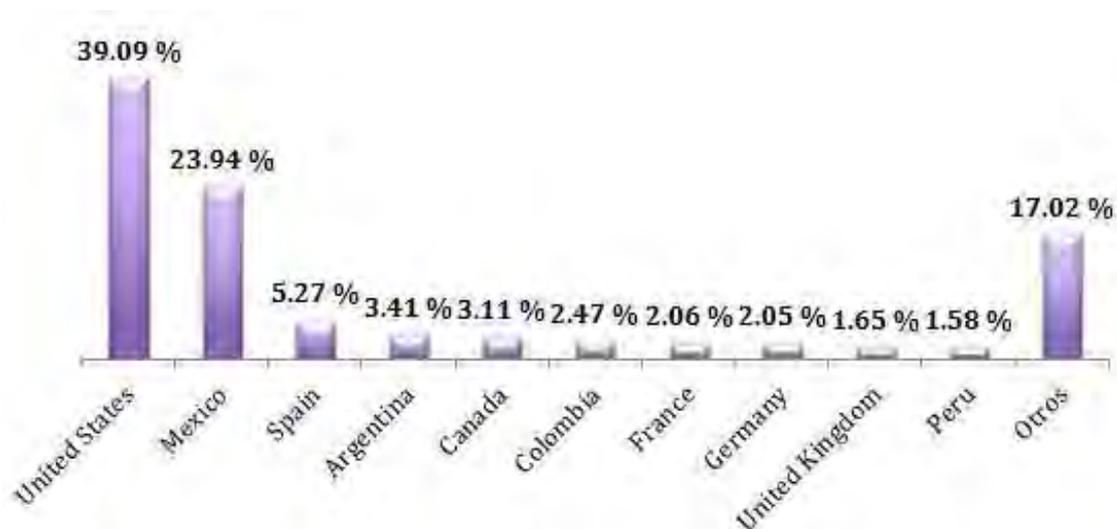
Cuadro 6. Productividad del microsítio del voto en el extranjero.

INDICADOR	CANTIDAD
Páginas vistas	3,628,249
Vistas	1, 580, 274
Usuarios únicos	1,193,136
Tiempo promedio de vista	02 min.02 ser.
Visitas recurrentes	387,239

Elaboración propia con base en datos del IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo II, México, IFE, 2013, p. 15.

³⁴ IFE, *Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012*, Tomo II, México, IFE, 2013, p. 15.

Gráfica 1. Porcentaje de visitas al micrositio por país.



Fuente: www.google.com/analytics consultada el 22 de febrero de 2012.

Gracias a la tecnología informática, las redes sociales se convirtieron en canales de comunicación e interacción casi instantánea con la ciudadanía de cualquier parte del mundo. Es por eso que la estrategia de vinculación por medio de redes sociales fue una nueva estrategia que permitió mayor alcance de la audiencia potencialmente interesada en emitir el voto desde el extranjero.

Esta estrategia de redes sociales se enfocó específicamente en Twitter, YouTube y Facebook, sobre todo en esta última ya que es la más popular actualmente, 18 millones, siendo México el segundo país con más usuarios ya que cuenta con aproximadamente 80 millones de usuarios y en México se encuentran³⁵. La estrategia se desarrolló en:

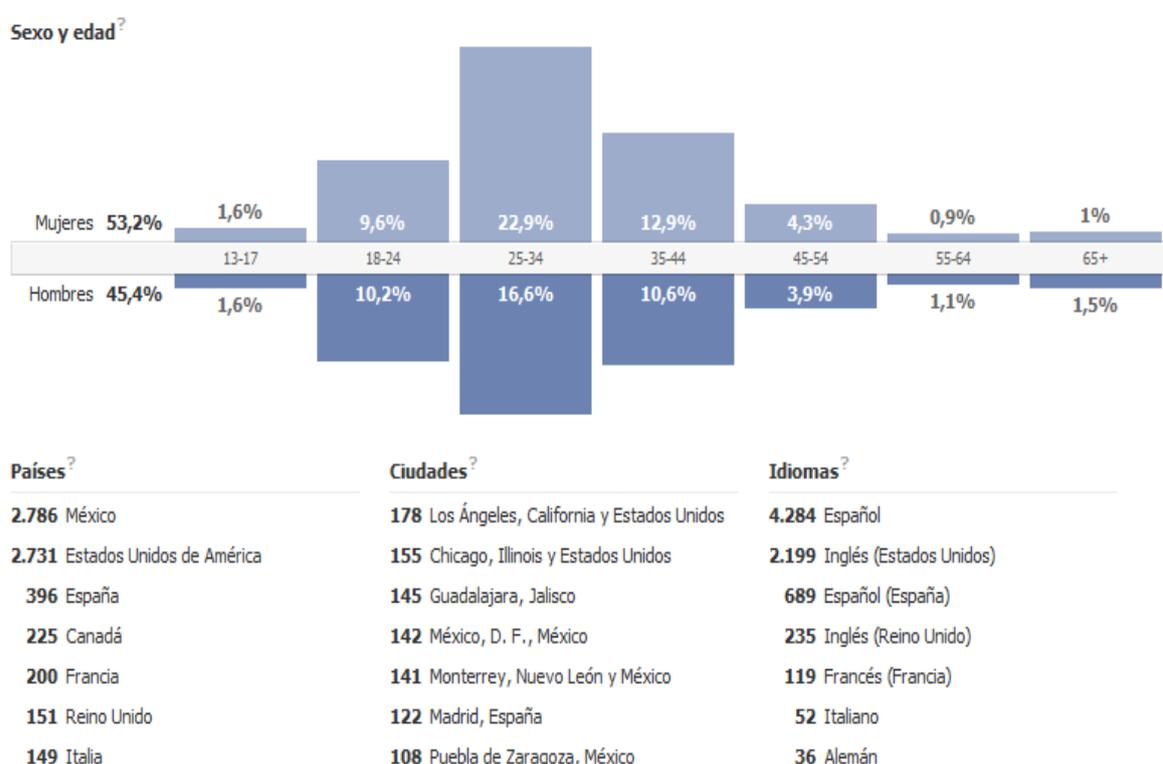
- Mensajes. Con el objetivo de llegar a usuarios de una forma sencilla y que se brindara toda la información acerca del Proceso Electoral Federal, así como interacción con las asociaciones y grupos de migrantes.
- Infografías. Se insertaron imágenes para causar impacto en el usuario y hacer más entendible la información, que escrita pudiera ser complicada.
- Videos. Que de manera didáctica pudiera explicar el proceso de votación desde el extranjero, así como información de los candidatos a la presidencia.

³⁵ IFE, *Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012*, Tomo II, México, IFE, 2013, p. 17.

- Encuestas. Que fueron de gran utilidad para saber la opinión y los intereses del ciudadano, además de que se pudieron resolver dudas y hubo interacción con los usuarios de forma oportuna.

A partir de las estadísticas de Facebook se pudo observar el perfil de los usuarios, como datos demográficos, sexo y edad de los usuarios de la plataforma.

Grafica 2. Perfil socioeconómico en Facebook.



Fuente: IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo II, México, IFE, 2013, p. 19.

Según datos de Facebook, el promedio de edad estuvo entre los 25 a los 34 años de edad con un 39.5%. Aunque se tuvo una participación importante de personas con edades entre 18 y 24 años de edad, así como quienes tienen de 35 a 40 años. Respecto a la localización de los ciudadanos, de la gráfica se

desprende que la mayor participación en la plataforma es desde México, seguido por Estados Unidos y España.³⁶

De la estrategia de Twitter, la segunda red social más popular en el mundo con 300 millones de usuarios, se enfocó en crear mensajes que pudieran ser difundidas y comunicadas a lo largo de los usuarios, debido al método en el que funciona esta red social, fue por medio de ideas concretas, litografías, enlaces a videos o sitios que explicaban a los ciudadanos el proceso de su voto.

De la página www.twittercounter.com/votoextranjero se desprende la siguiente estadística, en un periodo de julio 2011 a septiembre 2012.³⁷

Cuadro 7. Estadística del voto de los mexicanos en el extranjero en Twitter.

Indicador	Acumulado
Tweets publicados	5,443
Followers	3,536
Retweet	5,249
Menciones	2,869

Fuente: www.twittercounter.com/votoextranjero Consultada el 12 de febrero de 2013.

En YouTube, la red social más popular en difusión de videos, se utilizaron videos y spots para la promoción del voto en el extranjero, como el proceso de registro a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), los pasos a seguir para la votación, en envió del paquete electoral, así como el mensaje de los candidatos a la presidencia e información del escrutinio de los votos.

Cabe destacar que se transmitió en vivo el proceso de escrutinio y cómputo de los votos enviados desde el exterior el día de la elección, desde el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México, lugar en donde se desarrolló esta actividad.

³⁶ IFE, *Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012*, Tomo II, México, IFE, 2013, p. 20.

³⁷

De la página de www.youtube.com/votoextranjeromx se desprende que el país donde hubo más visitas al sitio fue Estados Unidos, seguido de México y España.³⁸

Cuadro 8. Visitas al portal de YouTube del voto de los mexicanos en el extranjero.

Top locations by views	Views	13–17 years	18–24 years	25–34 years	35–44 years	45–54 years	55–64 years	65+ years	Gender
1. United States	45,627	6.2%	5.6%	13.7%	30.2%	30.5%	12.3%	1.4%	
2. Mexico	21,012	7.0%	12.2%	19.7%	23.4%	22.0%	12.9%	2.7%	
3. Spain	2,881	3.0%	5.4%	23.8%	25.8%	29.9%	9.3%	2.8%	
4. Canada	2,215	0.7%	4.6%	23.3%	44.9%	22.5%	3.3%	0.8%	
5. United Kingdom	2,166	9.8%	5.5%	31.6%	28.7%	17.7%	4.5%	2.2%	
6. France	1,812	3.6%	11.8%	26.1%	29.0%	17.5%	8.6%	3.5%	
7. Germany	1,658	6.7%	14.5%	36.0%	34.2%	5.6%	1.9%	1.1%	
8. Argentina	1,219	8.1%	11.3%	22.5%	36.5%	21.6%	0.0%	0.0%	
9. Unknown region	782	9.6%	8.4%	14.1%	28.9%	33.4%	0.0%	5.6%	
10. Brazil	761	4.4%	6.9%	16.5%	17.9%	27.1%	27.2%	0.0%	

Only top 10 locations available. 1 - 10 of 10

Fuente: www.twittercounter.com/votoextranjero Consultada el 12 de febrero de 2013

Finalmente, la estrategia enfocada en correo electrónico, según la COVE se recibieron más de 3,588 correos efectivos, así como el envío de 15 correos específicos y de suma importancia para el registro en la LNERE, fechas de envío y recepción, invitaciones para promover la inscripción, etc.³⁹

Un ejercicio necesario y llevado a cabo también en la elección de 2006, es la vinculación con las organizaciones de migrantes en el extranjero. El IFE creó una red de vinculación en la cual las organizaciones pudieron registrarse y formar parte de este ejercicio democrático, el sistema permitió crear una tabla de datos para ubicar en que países se encuentra la mayor parte de estas asociaciones y de qué forma pueden contribuir con la difusión y comunicación del voto en el extranjero 2012. La tabla se muestra a continuación:

³⁸ www.youtube.com/votoextranjeromx consultada el 12 de febrero de 2013.

³⁹ IFE, *Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012*, Tomo II, México, IFE, 2013, p. 22.

Cuadro 9. Distribución de miembros de la Red de Vinculación.

No.	País	Miembros	Porcentaje
1	Estados Unidos	229	56.27%
2	Sin información	29	7.13%
3	España	25	6.14%
4	Canadá	21	5.16%
5	Alemania	13	3.19%
6	Italia	11	2.70%
7	Argentina	10	2.46%
8	Francia	10	2.46%
9	México	10	2.46%
10	Guatemala	9	2.21%
11	Otros	40	9.8%
Total		407	100.00%

Fuente: IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo II, México, IFE, 2013, p.

37. Es importante esta parte, dentro del proceso del voto de los residentes en el extranjero, ya que en esta estrategia recae gran parte del éxito del ejercicio del voto ya que estas organizaciones se encargan entre otras cosas, de distribuir solicitudes, organizar eventos, transmisión de spots y comerciales del voto, foros con los involucrados, videoconferencias, etc.

Las redes sociales jugaron un papel fundamental en la elección de 2012, gracias a Twitter, Facebook y YouTube, así como el correo electrónico no solo se pudo acercar más a la ciudadanía interesada en el tema, sino se pudieron rescatar datos que en la próxima elección pudieran ser de utilidad.

Después de la estrategia de comunicación y difusión del voto y la interacción con el ciudadano, el siguiente paso, uno de los más importantes en el proceso de registro en la LNERE, con la cual el ciudadano comienza su proceso de votación desde el extranjero.

3.1.3 Registro de electores residentes en el extranjero

El Instituto Federal Electoral (IFE), por medio de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), creó la Unidad del Registro de los

Mexicanos Residentes en el Extranjero (URMRE), con el objetivo de instalar oficinas temporales en las oficinas del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) dentro del Aeropuerto de la Ciudad de México, para la recepción y procesamiento de las Solicitudes de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (SILNERE), así como el procesamiento de los sobres postales voto.

A partir del 30 de septiembre de 2011, se comenzó a distribuir los formatos de SILNERE, cabe resaltar, contaba con un espacio adicional a diferencia del año 2006 debido a que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) organizó el “Voto Chilango” para que los ciudadanos de la capital pudieran ejercer su voto, no solo para presidente, sino también para Jefe de Gobierno de la ciudad.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en sus artículos 314, 315 y 316 menciona que los requisitos para ser inscritos en la LNERE son los siguientes.

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores;
- b) Contar con su credencial para votar con fotografía;
- c) Solicitar a la DERFE mediante el formato aprobado por el Consejo General; con firma o huella digital su inscripción a la Lista Nominal del Extranjero;
- d) Manifestar bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir la verdad, el domicilio en el extranjero al que se haría llegar en su caso la boleta electoral;
- e) Enviar la SILNERE entre el 1 de octubre del año previo al día de la jornada electoral y el 15 de enero del año de la elección presidencial, por correo certificado.
- f) Anexar a su SILNERE, fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar con fotografía, documentos que el ciudadano deberá firmar o, en su caso, colocar su huella digital en cada uno de ellos.
- g) Documento en el que conste el domicilio que manifieste tener en el extranjero.

De esta forma se distribuyeron 37,644 formatos de SILNERE en diferentes Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, así como en los Módulos de Atención Ciudadana (MAC) del IFE.⁴⁰

Una parte importante en este proceso, es que en el año 2012, gracias a las nuevas plataformas tecnológicas, se creó un sistema en el cual, por medio de la página de internet del IFE, el ciudadano podía llenar la solicitud, descargar el porte pagado y el instructivo de pasos a seguir para el envío del voto.

El 15 de octubre de 2011, se celebró un contrato con la Empresa Manpower S.A. de C.V. por la cantidad de \$8'542,040.78 para la contratación de personal, su capacitación y herramientas de trabajo en los Consulados de México en los Estados Unidos para el apoyo del llenado de solicitudes.⁴¹La productividad de los consulados por zona se muestra en el siguiente mapa.

Mapa 1.Productividad de Consulados Mexicanos por Zona, para el apoyo del llenado de solicitudes de registro al LNERE.



Fuente: IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo III, México, IFE, 2013, p. 26.

De este mapa se desprende que el 39% de los trámites fueron en la Zona Este de Estados Unidos, seguido por el 33% de la Zona Oeste y 28% de la Zona Centro. De un total de 45,859 trámites, la distribución se muestra a continuación:

⁴⁰ IFE, *Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012*, Tomo III, México, IFE, 2013, p. 17.

⁴¹ *Ibidem*.

Cuadro 10. Trámites por zona en Estados Unidos

Zona	Trámites
Este	17,985
Centro	12,697
Oeste	15, 177
Total	45, 859

Elaboración propia con datos del IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo III, México, IFE, 2013, p. 26.

Como se mencionó anteriormente a partir del 1 de octubre de 2011 la URMRE comenzó con la recolección de solicitudes y con corte al 31 de marzo del año 2012, se obtuvo un total de 62,294 piezas postales, de las cuáles la Unidad encargada menciona que 61,869 piezas postales incluían las SILNERE, 269 piezas tenían Demandas de Juicio y solo 348 incluían documentación diversa.

De esta forma, se comenzó con el proceso de conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. La URMRE se encargó de crear un sistema y establecer los requisitos para la validación de los datos del ciudadano, para determinar si era candidato a ser inscrito en la LNERE, también se determinaba si algunas inconsistencias podían ser subsanadas por la DERFE o por el mismo ciudadano.

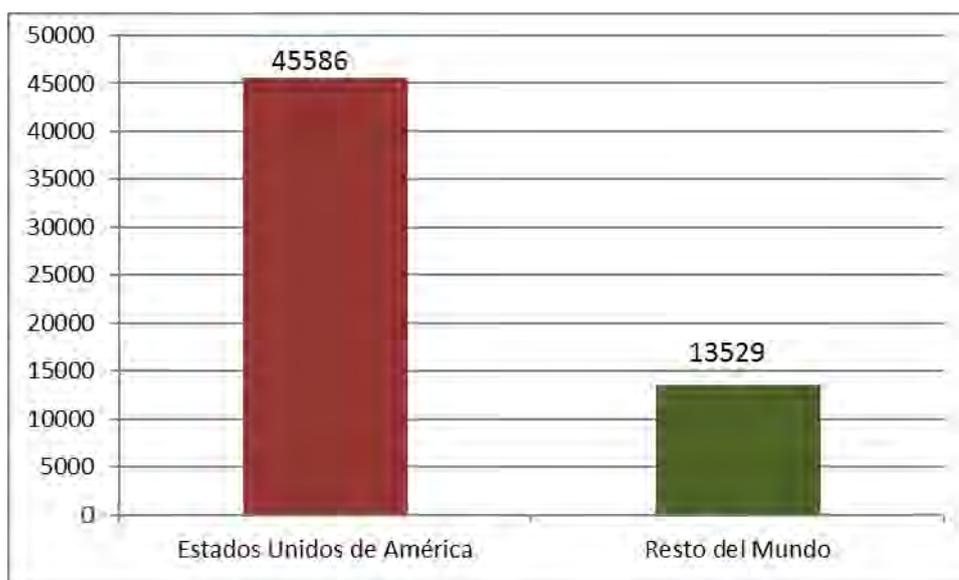
De la depuración que realizó la unidad responsable la LNERE quedó conformada por 59,115 registros, a los cuales se les envió el Paquete postal para ejercer su votación. De la lista, cabe destacar que Estados Unidos fue el país con más solicitudes con 45,566 registros.

Cuadro 11. Países con más registros en la LNERE.

PAIS	CANTIDAD
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	45586
CANADA	2814
ESPAÑA	2345
ALEMANIA	1421
FRANCIA	1375
REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE	1129
ITALIA	492
SUIZA	378
AUSTRALIA	360
PAISES BAJOS	311
BRASIL	199
ARGENTINA	180
SUECIA	165
BELGICA	145
CHILE	140
COLOMBIA	140
CHINA	130
GUATEMALA	112
AUSTRIA	104
JAPON	93

Fuente: IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo III, México, IFE, 2013, p. 26.

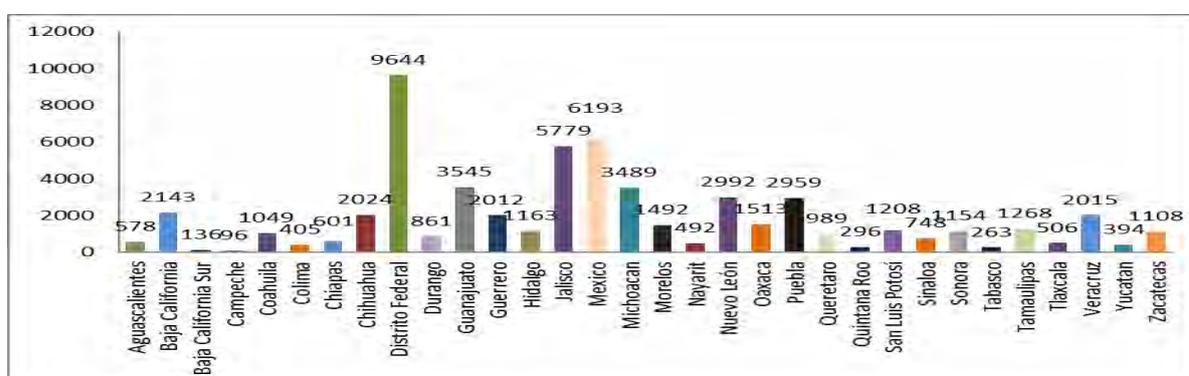
Gráfica 3. Ciudadanos Inscritos en la LNERE residentes en E.U.A. y resto del mundo.



Fuente: IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo III, México, IFE, 2013, p. 26.

La lista quedó finalmente preparada para el envío de los paquetes postales. Sin duda la inscripción en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero es de suma importancia, es importante que algunos requisitos para formar parte del registro puedan ser estudiados, ya que factores como la no comprobación del domicilio, afectaron la inscripción de varios ciudadanos, muchos de ellos en los Estados Unidos que no cuentan con un domicilio estable por diversas situaciones o por miedo a ser deportados debido a no tener legalizada su estancia en el país vecino.

Gráfica 4. Ciudadanos inscritos en la LNERE por Entidad.



Fuente: IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo III, México, IFE, 2013, p. 81

Las Listas Nominales de Electores Residentes en el Extranjero, corresponden a entidades federativas e incluyeron el total de los 59,115 ciudadanos.

3.1.4 La logística postal

El Paquete Electoral Postal (PEP) que se enviaría a cada uno de los ciudadanos inscritos en la LNERE incluía:

- Boleta Electoral
- Artículo promocional en DVD
- Cuadernillo de plataformas electorales y mensajes de los candidatos
- Material promocional, calcomanía adherible
- Ciudadanos inscritos en el extranjero, PEP del IEDF (con su respectivo material electoral)

Es importante mencionar que para los Sobres Postal Voto correspondientes a los Estados Unidos les fue integrado la etiqueta de porte pagado a cada sobre

para que el ciudadano no tuviera que pagar el envío de su voto, cuestión que no se realizó en el año 2006.

Finalmente integrado el paquete electoral se envió al Aeropuerto de la Ciudad de México con el apoyo del Ejército Mexicano. Se integró un total de 59,116 PEP que corresponden a los ciudadanos inscritos en el LNERE, 32 PEP que fueron reimpresos en virtud de un percance ocurrido en el traslado de éstos por parte de SEPOMEX al avión que los transportaría a España y 05 que corresponden únicamente al proceso electoral local (IEDF) dando un total de 59,153 PEP integrados.⁴²

Posteriormente, SEPOMEX se encargó de enviar diariamente piezas postales, que consistieron en Sobres Postales Voto y los PEP devueltos que no pudieron ser entregados. Se realizó un procesamiento de los sobres voto, dividiendo el contenido en:

- a) Sobres Voto Proceso Electoral Federal (IFE)
- b) Sobres Voto Proceso Electoral Local (IEDF)
- c) Boletas expuestas (IFE y IEDF)

Con corte al 30 de junio de 2012 se recibieron 40,961 Sobres Postales Voto, las cuales fueron resguardadas las 24 horas por el Ejército Mexicano en las oficinas de la URMRE ubicadas en Av. Tláhuac. En los casos de devolución, dependiendo de la situación del paquete, podían ser reenviados, se recibieron en total 9,333 PEP, mismas que tuvieron una categoría de posibles causas;

- Desconocido
- Rechazado
- Se mudó
- No reclamado
- Dirección insuficiente

Fueron entregadas 2,337 devoluciones de PEP entre el día 30 de Junio y al 31 de agosto de 2001, mismas que fueron destruidas por su carácter de extemporánea, como lo menciona el artículo 328 del COFIPE.

⁴² *Ibidem*, p. 86.

Concluido el proceso de recepción, se conformó la base de datos de la LNERE para su impresión, correspondiente al proceso de escrutinio y cómputo de los sobres postales voto recibidos, conforme lo mandatan los Lineamientos Generales y el Acuerdo del Consejo General CG144/2012⁴³. La DERFE entregó a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral la LNERE para la Jornada Electoral del 01 de julio de 2012.

3.2 La implementación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero

3.2.1 Desarrollo de la jornada electoral

La jornada del 1 de julio de 2012 comenzó con la entrega de la lista nominal de electores residentes en el extranjero para su validación con respecto a los sobre votos recibidos. En la mañana de este día se inspeccionó el acondicionamiento del local único, ubicado en el Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Ciudad de México, el cuál no sólo otorgó el espacio, sino también con apoyo del personal.

A la 1 de la tarde se tenía todo listo para el escrutinio y cómputo de los votos de los votos, a las 3 de la tarde se recibió a los 836 funcionarios de las mesas de escrutinio y cómputo, así como de 34 observadores electorales y se esperaba también la llegada de aproximadamente 976 representantes de los partidos políticos.

La distribución fue la siguiente:

Planta baja: Sobres correspondientes a la primera circunscripción plurinominal, correspondientes a Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; así como a la segunda circunscripción, que corresponde a los estados de Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

Planta alta: Sobres correspondientes a la tercera, cuarta y quinta circunscripción, que atienden a los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca,

⁴³ CG144/2012 *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban diversas disposiciones relativas a la forma y contenido de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero que se utilizará con motivo de la Jornada Electoral del 1 de julio de 2012.* 14-marzo-2012.

Quintana Roo, Tabasco Veracruz, Yucatán, Distrito Federal, Guerrero Morelos, Puebla, Tlaxcala, Colima, Estado de México, Hidalgo y Michoacán.

Cuadro 12. Distribución de mesas en el Local único.

Circunscripción	Total de Distritos	Total de Cajas con Sobres Voto
1	60	60
2	59	61
3	60	60
4	60	68
5	61	62

Elaboración propia con datos del IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo IV, México, IFE, 2013, p. 68.

Las actividades de escrutinio, comenzaron a las 5 de la tarde y como establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se inició el cómputo a las 6 pm.

Las tareas a desarrollar de la jornada son las siguientes;

- a) Instalación de las Mesas de Escrutinio y Cómputo, así como los actos preparatorios de la actividad. Se desarrolla de las 5 a las 6 de tarde, aquí se hacen las actividades de entrega-recepción de los sobres postales, la apertura y el depósito de las boletas en la urna.
- b) El escrutinio y cómputo de la votación, esta actividad se refiere a la apertura de la urna, el conteo y la clasificación de los votos.
- c) A las 6 de la tarde en punto se comenzó con el escrutinio y cómputo de la votación de los electores en el extranjero en cada uno de las circunscripciones.

Cuadro 13. Escrutinio y Cómputo en Circunscripción 1 y 2

Circunscripción	Entidad	Sobres-Voto recibidos	Total por Circunscripción	%
I	Baja California	1,566	9,512	23%
	Baja California Sur	101		
	Chihuahua	1,430		
	Durango	522		
	Jalisco	4,194		
	Nayarit	314		
	Sinaloa	544		
	Sonora	841		
II	Aguascalientes	400	8,854	22%
	Coahuila	798		
	Guanajuato	2131		
	Nuevo León	2441		
	Querétaro	714		
	San Luis Potosí	777		
	Tamaulipas	928		
	Zacatecas	665		
Total			18,366	45%

Fuente: IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo IV, México, IFE, 2013, p. 68.

Cuadro 14. Escrutinio y Cómputo en Circunscripción 3, 4, 5

Circunscripción	Entidad	Sobres-Voto recibidos	Total por Circunscripción	%
III	Campeche	51	2,961	7%
	Chiapas	248		
	Oaxaca	770		
	Quintana Roo	228		
	Tabasco	174		
	Veracruz	1,179		
	Yucatán	311		
IV	Distrito Federal	8,077	11,966	29%
	Guerrero	969		
	Morelos	960		
	Puebla	1,704		
	Tlaxcala	256		
V	Colima	295	7,444	18%
	Hidalgo	631		
	México	4,391		
	Michoacán	2,127		
Total			22,371	55%

Fuente: IFE, Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012, Tomo IV, México, IFE, 2013, p. 68.

El escrutinio se desarrolló por 4 horas continuas con el apoyo de los 50 capacitadores electorales, 7 supervisores electorales, estudiantes del ITESM, grabación en vivo por internet y oficiales de la Secretaría de Marina. Dicho escrutinio y cómputo se realizó de acuerdo con lo que establece en artículo 291, numeral 1, inciso e) y los artículos 229 y 233 del COFIPE, en el siguiente orden.

1. El presidente de la Mesa de Escrutinio y Cómputo (MEC) abrirá la urna, sacará las boletas electorales y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía.
2. El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna
3. Los dos escrutadores bajo la supervisión del presidente, procederán a clasificar la boletas electorales para determinar lo siguiente:
 - a) El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos, o de aquellos que conforman una coalición, y
 - b) El número de votos que sean nulos.
 - c) Los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el Acta por separado
 - d) Los resultados de la votación será anotada en los documentos previstos para ello, generando así el acta de escrutinio y cómputo de cada uno de los distritos atendidos.

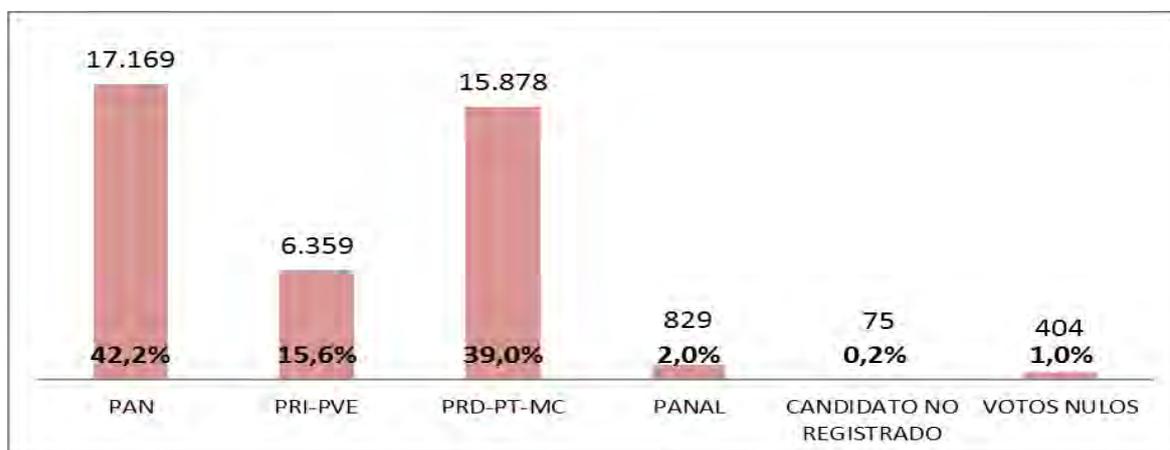
Cuando el proceso de escrutinio y cómputo finalizó, los funcionarios de las mesas integraron el paquete electoral que fue entregado a los capacitadores y estos lo remitieron Al área de cómputo distrital para su integración en los resultados de la elección.

3.2.2 Resultado de la Votación

El total de votos fue de 40,7144, de los cuales el Partido Acción Nacional obtuvo 17,169 votos, es decir, tuvo una mayoría en 17 de los 32 estados del país, en segundo sitio se encuentra la Coalición Movimiento Progresista que logró una mayoría en 15 estados con 15,878 votos. La Coalición Compromiso

por México, obtuvo 6,539 votos y el Partido Nueva Alianza 828 votos en total. 479 votos no tuvieron valor con 404 nulos y 75 de candidatos independientes⁴⁴:

Gráfica 5. Votos y porcentajes recibidos por partido, PEF 212



Fuente: Fuente: Libro blanco del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2012. Elaborada con base en la información obtenida del Sistema de Cómputo Distrital

Cómo se muestra en el cuadro 11, Estados Unidos fue el país con mayor registro de ciudadanos en la LNERE seguido de Canadá, España, Alemania y Francia, por lo tanto es de esperarse que el mayor número de votos fue de los países mencionados, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 15. Principales países de origen del voto desde el extranjero 2012.

País de origen	Votos emitidos	Porcentaje
Estados Unidos	29,539	72.60%
Canadá	2,200	5.40%
España	2,186	5.40%
Francia	1,194	2.90%
Alemania	1,187	2.90%
Reino Unido	883	2.20%
Australia	306	0.80%
Brasil	186	0.50%

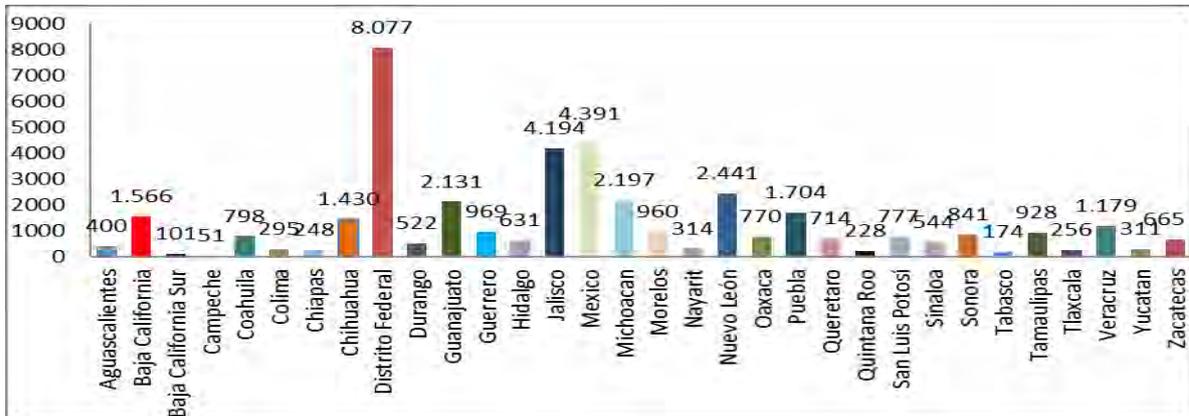
⁴⁴ <http://www.votoextranjero.mx/web/guest/resultados> consultado el 12 de abril de 2013.

Argentina	146	0.40%
Bélgica	136	0.30%

Fuente: Fuente: Libro blanco del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2012. Elaborada con base en la información obtenida del Sistema de Cómputo Distrital

La siguiente gráfica nos muestra los votos recibidos por entidad federativa, de la cual se desprende que la entidad con más votos fue la Ciudad de México con 8,077, seguido por el Estado de México y Jalisco con 4,391 y 4,194, respectivamente.

Gráfica 6. Votos recibidos por entidad federativa.



Fuente: Fuente: Libro blanco del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2012. Elaborada con base en la información obtenida del Sistema de Cómputo Distrital ⁴⁵

Finalmente, considero importante mostrar la siguiente tabla en la cual se puede observar la votación total de los mexicanos residentes en el extranjero no sólo por entidad federativa, sino también por candidato a la presidencia de la elección 2012.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 100.

Cuadro 16. Votación de los mexicanos residentes en el extranjero por candidato.

Entidad Federativa	Total de Distritos Computados	PAN	PRI-PVEM	PRD-PT-MC	PANAL	Cand. No. Reg.	Votos Nulos	Votación total	Lista nominal
Aguascalientes	3	205	60	124	8	0	3	400	578
Baja California	8	712	282	530	29	3	10	1,566	2,143
Baja California Sur	2	41	20	38	2	0	0	101	136
Campeche	2	14	13	24	0	0	0	51	96
Coahuila	7	404	110	256	22	2	3	797	1,049
Colima	2	126	55	108	3	1	2	295	405
Chiapas	12	75	68	98	4	0	2	247	601
Chihuahua	9	670	270	436	35	1	18	1,430	2,024
Distrito Federal	27	2,889	829	4,055	163	22	109	8,067	9,644
Durango	4	250	113	147	9	0	3	522	861
Guanajuato	14	1,167	389	494	49	5	25	2,129	3,545
Guerrero	9	252	206	498	8	0	5	969	2,012
Hidalgo	7	198	136	269	20	2	6	631	1,163
Jalisco	19	2,057	744	1,236	82	8	59	4,186	5,779
México	40	1,713	691	1,827	114	4	41	4,390	6,193
Michoacán	12	803	452	813	38	1	20	2,197	3,489
Morelos	5	325	146	450	30	1	8	960	1,492
Nayarit	3	106	90	105	6	2	5	314	492
Nuevo León	12	1,451	206	730	34	2	18	2,441	2,992
Oaxaca	11	197	129	429	9	0	6	770	1,513
Puebla	16	617	262	785	32	2	5	1,703	2,959
Querétaro	4	375	81	230	21	2	5	714	989
Quintana Roo	3	85	19	115	5	0	4	228	296
San Luis Potosí	7	374	145	232	14	2	10	777	1,208
Sinaloa	8	229	96	199	16	2	2	544	748
Sonora	7	375	145	300	11	5	5	841	1,154
Tabasco	6	33	20	117	3	1	0	174	263
Tamaulipas	8	484	131	285	20	1	7	928	1,268
Tlaxcala	3	76	66	107	4	0	3	256	506
Veracruz	21	442	155	545	22	3	12	1,179	2,015
Yucatán	5	150	43	112	3	2	1	311	394
Zacatecas	4	274	187	184	13	1	7	666	1,108
Total	300	17,169	6,359	15,878	829	75	404	40,714	59,115

Fuente: Fuente: Libro blanco del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2012. Elaborada con base en la información obtenida del Sistema de Cómputo Distrital

Así, de la tabla anterior, no sólo se puede rescatar en qué estado de la república se obtuvo un mayor número de votos para cada candidato, también se muestra el número de los ciudadanos registrados en la lista nominal con

posibilidad de ejercer su voto, comparado con los que hicieron efectivo su derecho.

En el siguiente punto, se analizará del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial 2012, dónde se plantea rescatar las ventajas y desventajas del modelo, tanto de registro para ejercer el voto, como la modalidad de voto, en donde se pueda conseguir mayor participación de los connacionales en el extranjero.

3.3 La Evaluación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

3.3.1 Costo del voto de los mexicanos en el extranjero

Una parte importante y un tanto mediática es el costo de la democracia en México. El VMRE no se escapa de las críticas ya que se considera que el presupuesto es muy elevado para el poco impacto que tiene en las elecciones.

Para el VMRE del año 2012, el presupuesto autorizado fue de \$203, 077,001.11 que corresponde a \$95, 952,834.00 del ejercicio presupuestal 2011 y \$107,124 167.00 correspondientes al ejercicio fiscal 2012.⁴⁶

El presupuesto total autorizado de \$203, 077,001.00 se repartiría en diferentes áreas del instituto, dependiendo de su tarea dentro del proyecto del VMRE. El presupuesto se autorizó de la siguiente forma:

Cuadro 17. Presupuesto IFE

Unidad Administrativa	2011	2012
Coordinación Nacional de Comunicación Social	7,500,106.00	5,501,060.00
Unidad de Servicios de Informática	0.00	2,100,000.00
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	25,002, 248.00	58,999,252.00
Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	0.00	4,265,349.00
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	39,570,978.00	13,058,506.00
Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero	23,879,502.00	23,600,000.00
Total	95,952,834.00	107,124,167.00
Gran total	203,077,001.00	

Fuente: Fuente: Libro blanco del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2012. Elaborada con base en la información obtenida del Sistema de Cómputo Distrital

⁴⁶ *Ibidem*, p.1.

Sin embargo, el presupuesto sufrió modificaciones debido al manejo de ciertas estrategias que fueron cambiando por políticas de ahorro, políticas de arrendamiento de equipo, adquisición de diversos bienes, etc.

Así, considerando los dos ejercicios fiscales 2011-2012, la distribución del presupuesto en términos reales se dio de la siguiente manera:

Cuadro 18. Presupuesto total para el voto de los mexicanos en el extranjero.

Concepto	Presupuesto (pesos)						
	Autorizado		Modificado		Ejercido		
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	Total 2011-2012
CNCS	7,500,106.00	5,101,060.00	7,087,159.08	4,989,213.32	5,718,299.94	4,822,510.00	10,540,809.94
UNICOM	0.00	2,100,000.00	3,272,952.18	1,491,846.69	3,181,492.18	1,158,995.06	4,340,487.24
DERFE	25,002,248.00	58,999,252.00	25,333,164.90	31,581,207.28	21,711,076.80	26,948,916.40	48,659,993.20
DEOE	0.00	4,265,349.00	0.00	4,151,290.66	0.00	2,531,137.65	2,531,137.65
DECEyEC	39,570,978.00	13,058,506.00	25,031,720.89	15,101,775.38	22,909,382.45	13,144,298.55	36,053,681.00
COVE	23,879,502.00	23,600,000.00	31,640,808.05	24,527,797.21	30,470,522.53	18,716,824.67	49,187,347.20
TOTAL	95,952,834.00	107,124,167.00	92,365,805.10	81,752,130.54	83,990,773.90	67,322,682.33	151,313,456.23

Fuente: Fuente: Libro blanco del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2012. Elaborada con base en la información obtenida del Sistema de Cómputo Distrital

Estas seis áreas del Instituto fueron las responsable, según el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la responsabilidad de la planeación, desarrollo y ejecución de las actividades del VMRE.

Como conclusión, es importante destacar que en el VMRE se logró una mejora en la participación de los ciudadanos a un costo menor, comparado con el primer ejercicio en el año 2005-2006, en el que comparando ambos ejercicios fiscales es aproximadamente menor de 160 millones de pesos, lo cual equivale al 59.19% de los 270.3 millones de pesos erogados en 2005-2006, implicando un ahorro sustancial del 40.81%, porcentaje que además aumentaría a 54.59% considerando el índice de inflación durante el 2011-2012 que oscila alrededor de 30.06%⁴⁷, por lo tanto los 270.3 millones de pesos tendrían un incremento de lo erogado por 351.55 millones de pesos

⁴⁷ Fuente. Calculadora de inflación INEGI.-

www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios/calculadorainflacion.aspx

Sumado a lo anterior, es de considerar que el presupuesto fue menor a pesar de que en el ejercicio 2012, el IFE absorbió los costos del envío de las Solicitudes de inscripción la LNERE, además de la contratación de personal para los 30 consulados en Estados Unidos y herramientas de trabajo, para facilitar el llenado de las solicitudes. Según las cifras del IFE, esto representó el 5.05% del presupuesto total.

Así, elementos como una permanente vinculación con los connacionales, uso de nuevas tecnologías, una logística postal mejor planeada ayudó a que el VMRE desarrollara más actividades a un costo menor. Por lo cual se podría concluir que con una mayor planeación y actividades permanentes de vinculación con los mexicanos residentes en el extranjero pueden fortalecer el proyecto y estimar un ejercicio presupuestal adecuado.

3.3.2 Conclusiones del VMRE 2012

Con relación al voto de los mexicanos en el extranjero del año 2006, la elección del año 2012 tuvo bastantes mejorías, sin embargo, aún no logra causar el impacto esperado. Se logró un incremento del 25% de participación con las medidas tomadas para facilitar el registro a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, así como una reducción de costos de aproximadamente 54%.

Para llevar a cabo el ejercicio de VMRE del año 2012, existen elementos relevantes que ayudaron a lograr fundamentalmente la mayor participación y la reducción de costos, tales como la creación de la Oficina permanente de Vinculación Electoral de Mexicanos en el extranjero; La planeación estratégica del Instituto Federal Electoral; La absorción por parte del IFE de los envíos postales; el uso de las nuevas tecnologías, específicamente, las plataformas de Google y redes sociales, personal del IFE en los consulados y aeropuertos y el mutuo apoyo entre el Instituto Electoral del Distrito Federal, que permitió reducir costos y crear nuevos mecanismos de comunicación. De esta forma se logró que en la elección del año 2012, 40,737 ciudadanos de más de 81 países pudieran ejercer su voto.⁴⁸

⁴⁸ IFE, *Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012*, Tomo X, México, IFE, 2013, p.30.

Una parte fundamental del proceso del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el año 2006, fue la evaluación que se pudo hacer al proyecto para fortalecerlo en la elección de 2012, elementos como los mencionados en el párrafo anterior ayudaron a mejorar la participación, sin embargo, aún quedan factores de suma importancia para lograr una política pública efectiva para la integración de los mexicanos residentes en el extranjero.

Para el año 2012, el Instituto Federal Electoral realizó, al igual que la elección presidencial anterior, una evaluación permanente de la cual surgieron algunas posibles mejoras, tanto para la modalidad de registro a la LNERE como para el modelo de votación.⁴⁹ Algunos comentarios fueron los siguientes:

Para la difusión, comunicación y promoción del VMRE:

- Mejorar los canales de comunicación y vinculación con los residentes en el extranjero.
- Promoción del registro en línea.
- Mayor difusión en medios de comunicación locales.
- Mayor anticipación en la difusión para los procesos administrativos e iniciar la difusión seis meses antes del registro.

Sobre el Registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

- Ampliar el periodo de registro, es decir con mayor anticipación.
- La posibilidad de que existan mecanismos electrónicos de registro.
- Analizar el mecanismo de contratación de los consultores encargados de la asistencia de llenado de la solicitud de inscripción en los consulados y aeropuertos, así como mayor anticipación en la capacitación y sensibilización.
- La posibilidad de que el Congreso realice las modificaciones legislativas necesarias para mayor facilidad de participación de los connacionales en el extranjero, por ejemplo; campañas en el extranjero, registro electrónico en el LNERE, voto presencial, uso de nuevas tecnologías y

⁴⁹ IFE, "Notas de Reflexiones y Recomendaciones y la Documentación de Lecciones Aprendidas", México, IFE, 2012.

fundamentalmente la expedición de la credencial para votar en el extranjero, es decir, sin la necesidad de venir a México.

A cerca del voto postal mexicano.

- La modificación del modelo de votación desde el extranjero, considerar otro modelo, como el electrónico, o ambos.
- Que la LNERE sea de carácter permanente.
- Contar con mayor anticipación tanto en la planeación, como en las reuniones que se lleven a cabo con SEPOMEX.

Colaboración con órganos institucionales, específicamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

- Mejorar la colaboración en la comunicación internacional con la SRE.
- Alternativas para incluir a las organizaciones de migrantes en el VMRE.
- Establecer una colaboración permanente.

De la Vinculación con Mexicanos Residentes en el Extranjero.

- Generar una agenda conjunta de difusión para aprovechar la infraestructura del Programa Paisano en México y Estados Unidos.
- Permanencia de la COVE
- Utilizar radio y prensa locales para la difusión del VMRE, así como aprovechar a los líderes de opinión.
- Aumentar la capacitación a los residentes en el extranjero que apoyan a la difusión y promoción del VMRE.

Finalmente, la Colaboración con los Institutos Electorales Locales.

- Colaboración con organismos electorales locales para lograr procesos más eficientes.
- Utilizar los medios locales de difusión en Estados Unidos.
- Compartir con los institutos locales las bases de datos del IFE de mexicanos residentes en el extranjero.
- Analizar los modelos de registro y voto electrónico del IEDF y el IEPC de Chiapas, para su utilización para el VMRE.

- Aprovechamiento de la estructura de la SER para difundir programas de voto extraterritorial tanto locales como federales.

Son varios elementos que deben considerarse para lograr mayor éxito en el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, los más importantes, como las campañas en el extranjero, la credencialización fuera del territorio mexicano, la votación electrónica o presencial, son cuestiones que el legislador debe incluir en las próximas reformas constitucionales y de ley.

El instituto Federal Electoral ha logrado reducir costos y mejorar la participación al margen de lo que marca la ley, utilizando recursos como la colaboración con instituciones gubernamentales o asociaciones públicas en el extranjero, uso de medios electrónicos, vinculación con los mexicanos en el extranjero, etc. Sin embargo el impacto es débil en la elección y sería desafortunado implementar los mismos mecanismos para registro y votación en la elección de 2018.

De esta forma, después de revisar las limitantes con las que cuenta el diseño y la implementación del voto de los mexicanos en el extranjero, es intención de este trabajo mostrar las posibles mejoras que se pueden incluir en el proceso de este ejercicio, con el objetivo de lograr una mayor participación democrática en la que todos los mexicanos en el mundo puedan ejercer su sufragio de una manera fácil y sencilla.

Capítulo 4. Propuesta de mejora en la Política Pública del Voto de los mexicanos en el Extranjero en busca de una mayor participación política

4.1 Planeación del voto de los mexicanos en el extranjero

4.1.1 Organización y coordinación institucional

Derivado del análisis y experiencia obtenida en la organización y promoción del voto de los mexicanos en el extranjero en los Procesos Electorales Federales (PEF) de los años 2006 y 2012, se permitió identificar algunos problemas y obstáculos específicos, así como también soluciones que pueden ayudar al Instituto Federal Electoral (IFE) para un mejor diseño e implementación del voto en el extranjero, no sólo son necesarias adecuaciones tecnológicas y jurídicas, es también importante mejorar el trabajo al interior del instituto.

Un ejemplo de algunas cuestiones que han limitado el desempeño eficaz del instituto es el carácter no permanente de los trabajos de la Coordinación Temporal del Voto de los Mexicanos en el Extranjero (COVE) como se menciona en los Acuerdos del Consejo General del IFE (CG146/2005 Y CG05/2011).

Otro referente, es la poca claridad que tuvo la COVE respecto a las actividades que desempeñaron las demás Direcciones Ejecutivas en el PEF como la Coordinación Nacional de Comunicación Social (CNCS), la Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI), la Unidad de Servicios de Informática (UNICOM) la Dirección Jurídica (DJ) la el Centro para el Desarrollo Democrático (CDD), vinculadas directamente a la promoción del voto, difusión en medios, uso de redes sociales, la capacitación, así como el apoyo en el registro de electores, la creación una estrategia de vinculación con organismos de inmigrantes, asociaciones civiles, instituciones públicas, universidades, etc.

Por otra parte, se encuentran Direcciones Ejecutivas que se perciben duplicidad de trabajo y responsabilidades, tal es el caso del seguimiento de medios de comunicación, implicadas la COVE y la CNCS, el registro de electores en la Lista Nominal del Registro de Electores en el Extranjero (LNERE) llevado a cabo por la COVE y la Dirección del Registro Federal de Electores (DERFE) entre otras.

Del análisis del mismo Instituto, por medio de un Comité de Especialistas en el voto en el extranjero se dictaminó lo siguiente, “en todos los diagnósticos realizados referentes a las elecciones de los mexicanos residentes en el extranjero se enfatiza que el carácter temporal de esta Coordinación restringió la planeación de los procesos electorales, esto aunado al hecho de que su funcionamiento se encontraba limitado por las consultas que debía realizar a las Direcciones Ejecutivas vinculadas al Proceso Electoral Federal.”⁵⁰

Lo anterior, resalta los problemas de tener una unidad temporal aunado a que un reclamo generalizado de las asociaciones civiles y organizaciones consiste en que ambos PEF tengan una vinculación directa y permanente con el Instituto Federal Electoral.

Por lo tanto, se considera viable la creación de una Coordinación Técnica Permanente del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, que le dé seguimiento a la política pública, para de este modo tener una mejor planeación, organización e implementación dentro del Instituto.

“El carácter temporal que hasta ahora ha tenido la COVE es un obstáculo que le impide mantener coherencia entre una elección y otra, pues se pierde la curva de aprendizaje que todo proceso electoral genera. Su condición permanente, por el contrario, permitirá establecer un plan estratégico a partir de metas que no se limiten a resolver la coyuntura electoral, sino aún más importante, que se enfoquen en proporcionar una plataforma estratégica integral con diversos objetivos y metas graduales”.⁵¹

Por otra parte, como se podrá observar más adelante en este trabajo, se encuentra la propuesta de una credencialización y el registro a la LNERE en el exterior, por lo que es viable la creación de un área específica para el desempeño de estas funciones, al tratarse de un área de credencialización y registro podría estar adscrita a la Dirección del Registro Federal de Electores.

⁵⁰ IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE*, México, IFE, 2013, p. 95.

⁵¹ *Ibidem*, p. 96.

“Esta área tendrá dentro de sus funciones principales la tarea de recopilación de información sobre los mexicanos que desean credencializarse, y por tanto, el manejo de la LNERE. En lo que respecta a la credencialización esta área establecerá contacto con la SRE a través de la Coordinación, para la interconectividad de datos de los ciudadanos –cuando dichos datos se contengan en información solicitada por la Secretaría con anterioridad, lo mismo que en el caso de datos biométricos–, con el objetivo de obtener sin repetir, los datos necesarios para la expedición de una CPVF”.⁵²

De esta forma, tendrá la función de recoger los datos de los ciudadanos que decidan registrarse y dar seguimiento a su proceso de la credencia para votar, así como entregarla con los candados de seguridad y personalmente.

Debido a que propone crear, entregar las credenciales en el exterior de manera continua y contar con todos los medios de seguridad posibles, se espera que esta área adscrita al Registro Federal de Electores sea de carácter permanente, que atienda a los ciudadanos en la etapa electoral o no.

4.1.2 Difusión y comunicación (campañas en el extranjero)

A pesar del esfuerzo que se ha hecho por parte del Instituto Federal Electoral en la difusión y promoción del voto de los mexicanos en el extranjero, no se ha podido establecer una estrategia eficaz que disminuya el costo de la promoción o de la misma ejecución del voto.

Observatorio Binacional, una asociación civil que monitoreó el voto de los mexicanos en el extranjero en 2012, pudo constatar en su investigación que las campañas efectuadas en el extranjero no han sido del todo exitosas. La estrategia de difusión del IFE para el voto de los mexicanos en el extranjero realizada a través del canal de medios no tuvo un impacto proyectado en la comunidad de migrantes. Los espacios publicitarios en los que basó su campaña de información no lograron acercarse a las zonas de mayor concentración de migrantes mexicanos. De acuerdo con información de esta

⁵² *Ibidem*, p. 102.

asociación, los migrantes entrevistados mencionaron que la difusión fue mínima, en comparación con 2006.⁵³

Aun con el aumento de participación en el año 2012, en los dos ejercicios del voto en el extranjero, la falta de información y la facilidad de ejercer el voto, así como del conocimiento de los candidatos y sus propuestas, son factores que limitan la participación ciudadana.

“Investigaciones académicas recientes indican que la probabilidad de tener interés en votar desde el exterior se eleva casi al 45% o al 55% cuando la persona cuenta con la información necesaria y conoce el procedimiento para hacerlo”⁵⁴ lo anterior sumado a la nula posibilidad de poder contar con una credencial en el exterior.

Vinculado a lo anterior, surge el problema del desconocimiento al momento de ejercer el voto, ya que no se cuenta con la información de la plataforma política de los candidatos y partidos, por lo cual es complicado que el ciudadano pueda realizar su voto de una manera razonada.

El 2012, una encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), reportó que el 40% de los entrevistados no conocía el nombre de alguno de los candidatos a la presidencia de la república, y mucho menos las propuestas.⁵⁵ Hay que recordar que la imposibilidad de realizar campañas en el extranjero se debe a que no es legal para los partidos políticos lo que motiva a que los candidatos tengan un menor interés en incluir iniciativas o propuestas para los ciudadanos en el extranjero.

Es por lo anterior, que debe considerarse a futuro la posibilidad de implementar campañas en el exterior, parafraseando el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en su artículo 59,

⁵³ Monitoreo ciudadano con perspectiva binacional 2012 del voto de los mexicanos en el extranjero, Observatorio Electoral Binacional.

⁵⁴ Durand Jorge, *El voto de los mexicanos en el exterior: encuesta a ciudadanos mexicanos en el extranjero* 2010, Documento de Trabajo DTEI-236, Febrero, 2013, p.42.

⁵⁵ Jorge Durand, *et.al*, “Análisis de la segunda experiencia del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Federal 2011-2012”, en IFE, la segunda experiencia de los votos de los mexicanos residentes en el extranjero. Aprendizajes y la agenda inmediata, México, 2012, p.175.

menciona que las plataformas políticas de los partidos y los programas de gobierno son información pública y el artículo 60 menciona, que las actividades de campaña deben de propiciar la exposición, el desarrollo y la discusión ante el electorado de la plataforma electoral de cada uno de los partidos políticos que participen en los comicios.

De esta forma, los ciudadanos residentes en el extranjero, al tener los derechos político electorales que mantiene cualquier ciudadano mexicano, tiene que conocer las propuestas de los candidatos para ejercer su voto razonado.

El COFIPE en el artículo 336 menciona lo siguiente:

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos a cargos de elección popular no podrán realizar campaña electoral en el extranjero; en consecuencia, quedan prohibidas en el extranjero, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral a que se refiere el artículo 228 de este Código.
2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos utilizarán recursos provenientes de financiamiento público o privado, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

Y ¿a qué se refiere la propaganda electoral? El artículo 228 del Código comicial es muy claro en los siguientes apartados, útiles para este tema:

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.⁵⁶

De los dos artículos anteriores se desprende que la finalidad de las campañas no es más que acercar a la ciudadanía las plataformas políticas de los

⁵⁶ Artículo 336 y 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008 [énfasis añadido].

candidatos y partidos políticos, por otra parte, el tema del financiamiento es el apartado que puede generar discusión, sin embargo el Comité Técnico de especialistas en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero (CTE-VMRE) hace una propuesta interesante y con fundamento legal.

Derivado del artículo 78 del Código Electoral se menciona que los gastos de campaña deberán de provenir exclusivamente del financiamiento público, por lo tanto se propone que podría destinarse el 5% de dicha asignación, para efecto de campañas en el extranjero el cual podrá ser sujeto a las normas de fiscalización ordinaria.⁵⁷

La propuesta va encaminada a la realización de campaña electoral por medio de internet y a ofrecer entrevistas que puedan ser difundidas en el extranjero, pero prohíbe la contratación de espacios en radio o televisión.

La propuesta legal presentada por el CTE-VMRE modifica el artículo 336 del COFIPE y es la siguiente⁵⁸:

1. Los partidos políticos nacionales y sus candidatos podrán realizar campañas en el extranjero, exclusivamente para el cargo de Presidente de la República, por medio de Internet, así como efectuar actos de campaña siempre y cuando cumplan con lo siguiente:
 - a) Notifiquen al IFE de la realización del acto y presentar un estimado presupuestal del costo del mismo.
 - b) Se apeguen a las leyes que rijan en el lugar donde se llevará a cabo la campaña.
2. Los gastos de campañas en el extranjero deberán provenir exclusivamente del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en los años en que se renueva el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 78, inciso b, fracción I de este Código.

⁵⁷ IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE*, México, IFE, 2013, p. 133.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 134.

3. En ningún caso y por ninguna circunstancia, los partidos políticos podrán comprar espacios en radio y televisión en el extranjero.
4. Los candidatos podrán ofrecer entrevistas a los medios electrónicos en el extranjero siempre y cuando no impliquen costo alguno.
5. Están prohibidas las precampañas en el extranjero.

Una propuesta de modificación legal puede ser motivo de una larga discusión, sin embargo, es importante que se considere el derecho que tienen los mexicanos residentes en el extranjero a ejercer su voto, es necesario que sean tomados en cuenta en las leyes para tener un interés en participar en las próximas elecciones.

De la investigación en campo en los Estados Unidos de América, efectuada por Observatorio Electoral Binacional se pudo observar que todos los partidos políticos realizan actos de campaña y permiten propaganda de forma simulada, es decir, se violenta la normatividad actual y crea ventajas para algunos al tener mayor información al momento de ejercer el sufragio. En este sentido es importante que se considere las modificaciones correspondientes que puedan permitir una mayor equidad en la contienda y una participación más elevada.

4.2 Modalidad de registro.

4.2.1 Credencialización en el extranjero.

Hablar de la credencialización fuera del territorio mexicano es sencillo, pero es una tarea complicada que involucra diferentes variables, sin embargo es una puerta que abriría la posibilidad de incrementar la participación de los mexicanos residentes en el extranjero.

Como se pudo observar en el segundo capítulo de este trabajo, en la elección 2012 (también en la de 2006), se llevó a cabo la elaboración de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) de carácter temporal, ya que solo funciona durante los periodos permitidos por la ley para la elección presidencial. Esta LNERE tiene la desventaja de eliminarse finalizada la elección, por lo que para la próxima elección tiene que volver a

integrarse partiendo de cero, lo que conlleva a que el ciudadano realice el trámite costoso y laborioso de inscripción en cada elección.

Cabe resaltar que una de las mayores limitantes para lograr que la política pública del voto de los mexicanos en el extranjero sea eficiente, es la necesidad de la credencial de elector para poder votar. “Un estudio del CIDE en 2010, entre mexicanos residentes en los Estados Unidos concluye que solo el 36.3% poseía la Credencial para votar con fotografía (CPVF) en el momento de la encuesta,”⁵⁹ por lo cual, muchos mexicanos imposibilitados por diversas circunstancias para viajar a México para tramitar la credencia, encuentran una limitante difícil de superar para tener acceso al sufragio, aunado a la actualización del padrón electoral, que ha llevado a cambiar la credencial de elector cuando esta no se considera actual (credenciales “03” y próximamente “09” y “012”)⁶⁰, lo que conducirá a que sólo una minoría en el exterior que pueda ejercer su voto.

Para llevar a cabo la credencialización en el extranjero se deben primero eliminar las barreras que impiden pensar en este mecanismo, el CTE-VMRE menciona 3 principales aspectos y sus respectivas posibles soluciones;

Cuadro 19. Barreras de la credencialización en el exterior.

Barreras a la emisión de la CPVF	Problema	Solución
Documentales	Debido a los requisitos indispensables para sacar la CVPVF (Acta de Nacimiento o Acta de Naturalización)	Debido a que muchos connacionales residentes en el extranjero, documentos como el Pasaporte o Matrícula consular pueden ser de utilidad para realizar los trámites necesarios.
Identificación de dirección	Documentos de comprobante de domicilio (recibo Luz o Teléfono, con fecha de expedición menor a 90 días)	Podría establecerse una dirección en el extranjero de un domicilio válido. Para los electores solo para

⁵⁹ Durand Jorge, *El voto de los mexicanos en el exterior: encuesta a ciudadanos mexicanos en el extranjero* (2010), Documento de Trabajo DTEI-236, Febrero 2013, p.46.

⁶⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el límite de la vigencia de las Credenciales para Votar que tengan como recuadros para el marcaje del año de la Elección Federal los siguientes 00 03 06 09 denominadas “09” Y 12 03 06 09 Denominadas “12”, 14 de noviembre de 2012.

		presidentes pueden utilizar una dirección en México para efectos del cómputo y una en el extranjero para el registro en la LNERE.
Entrega de CPVF	Temporalidad para recibir la CPVF, así como la necesidad de estar presente en el módulo correspondiente.	Entrega en consulados y/o embajadas y credencialización virtual.

Elaboración propia con datos del *IFE, Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE, México, IFE, 2013, p. 27.*

Del cuadro anterior se desprenden dos formas de adquirir la credencial en el exterior, por un lado, se trata sobre la expedición de la credencial para votar en los consulados y embajadas nacionales y por otro lado la credencialización vía internet, en sentido paralelo, de forma que pueda abarcar a una mayor cantidad de ciudadanos.

¿Cómo se podría realizar la credencialización en los consulados? El primer paso constaría de un convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores, que es la encargada de expedir la matrícula consular y el pasaporte, de esta forma la SRE podría realizar trámites adicionales a la CPVF. De la expedición de la CPVF se podrá solicitar y tramitar en las embajadas y consulados, con la ventaja de que se cuenta con una base de datos con un alcance del 95% de la población, lo que facilitaría el proceso de captura y abarata notablemente los costos de la credencialización.⁶¹

Este proceso en consulados y embajadas tendría que ser un trabajo permanente en el caso de las zonas donde existe una mayor cantidad de ciudadanos mexicanos y de carácter temporal en las zonas donde no hay una gran cantidad de connacionales.

Para estos casos dónde la cantidad de mexicanos no es suficiente como para expedir personalmente la credencial, puede realizarse vía internet el trámite de una constancia digital en donde solo tenga la utilidad para ejercer el voto, de esta forma el ciudadano puede enviar sus documentos escaneados o fotografiados por correo electrónico y posteriormente tener una entrevista virtual con el personal del instituto.

⁶¹ *Ibidem.*

El CTE- VMRE propone los siguientes documentos;⁶²

1. La CPVF del IFE en caso de que se requiera actualización.
2. El pasaporte, la matrícula consular o la copia digital del acta de nacimiento para el caso de que sea una incorporación (nueva credencial).
3. El pasaporte o la matrícula consular como identificación.
4. Una fotografía digital actualizada.
5. Una dirección postal en el extranjero.
6. Una dirección electrónica (en caso de no tenerla se generará una a partir de los caracteres de la CURP).
7. Se le deberá asignar un distrito electoral, que puede ser el mismo de la CPVF, del lugar de nacimiento del ciudadano que figura en el pasaporte o la matrícula consular o del lugar de nacimiento de la madre o el padre que otorga la nacionalidad en caso de que el ciudadano haya nacido en el extranjero o haya recuperado la nacionalidad, o el que aparezca en el acta de naturalización.

De esta forma, el IFE por medio de su base de datos, con la colaboración de la SRE y en casos específicos con la base de Registro Nacional de Población (RENAPO) podrá confirmar los datos.

Es importante mencionar que el tema de la credencialización en el exterior para para poder llevarse a cabo es necesaria una modificación a la Constitución o a la ley electoral, sin embargo la primera opción es más complicada que la segunda debido a la dificultad y a los filtros por los que debe de pasar una reforma constitucional, por lo cual el CTVRME realizó un análisis jurídico del que se desprenden los artículos del COFIPE que podrían sufrir posibles cambios:

⁶² *Ibidem.*

Cuadro 20. Modificaciones legales para la credencialización en el extranjero
(Ver Anexo 1)

Tema	Artículos
Padrón electoral	173, 177, 180, 181, 182, 184
Credencial para Votar	187, 190, 200
Registro a la LNERE	193, 195, 197, 198, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321.

Elaboración propia con información del *IFE, Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE, México, IFE, 2013, p. 27.*

Con este procedimiento de credencialización, se podrá incorporar al 95% de la población mexicana residente en el extranjero, dado que el 100% de los emigrantes legales cuentan con pasaporte y aproximadamente el 90% de los migrantes indocumentados residentes en Estados Unidos cuenta con matrícula consular o pasaporte, que contiene datos personales, biométricos y georeferenciados.⁶³

Por otro lado, la cuestión económica también es un dato a tomar en cuenta, considerando la captura de los datos, la producción y el envío de las credenciales, el mismo CTVMRE establece la siguiente estimación:

Cuadro 21. Estimación del costo de la Credencial para votar en el extranjero.

	Credencial para votar con fotografía.	Credencial para votar con fotografía vía internet.
Costo SRE	\$1.00	\$0.00
Costo IFE	\$2.50	\$2.50
Costo/caso(\$USD)	\$3.50	\$2.50

Con información del *IFE, Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE, México, IFE, 2013, p. 27.*

El cuadro anterior demuestra que al realizar el trámite vía internet se tiene un ahorro aproximado de \$1.00 usd, sin embargo también depende de la demanda de credenciales en el extranjero. Se estima que unos tres millones de connacionales viviendo en el extranjero cuentan con CPVF, aunque muchas de estas credenciales están vencidas o lo estarán próximamente. Pensamos

⁶³ *Ibidem*, p. 31.

factible que una proporción importante de hasta el 50% (o 1.5 millones) de estos tendrá interés en renovar su CPVF.⁶⁴

Además es importante mencionar que cerca de siete millones de ciudadanos en el extranjero no cuentan con la credencial para votar y aproximadamente se calculan 1.75 millones con intenciones de credencializarse, suma un total cerca de 3 millones de personas con la intención de obtener la credencial en consulados, por lo que los precios se modifican.

Cuadro 22. Credencialización en el extranjero (consulados)

Demanda/costos	Alta (3 millones)	Media (2 millones)	Baja (1 millón)
Costo SRE	\$3,000,000	\$2,000,000	\$1,000,000
Costo IFE	\$7,500,000	\$5,000,000	\$2,500,000
Costo Total (\$USD)	\$10,500,000	\$7,000,000	\$3,500,000

Con información del IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE, México, IFE, 2013, p. 60.*

Sin embargo si se implementa la tramitación de la credencial de elector vía internet, se tendría un ahorro significativo con más demanda de usuarios, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 23. Credencialización en el extranjero (consulado y vía internet)

Demanda	Alta (4.5 millones)		Media (3.0 millones)		Baja (1.5 millones)	
	CPVF	CPVF-INTERNET	CPVF	CPVF-INTERNET	CPVF	CPVF-INTERNET
Costos	1.5M	3M	1M	2M	.5M	1M
Costo SRE	\$1,500,000	\$0	\$1,000,000	\$0	\$500,000	\$0
Costo IFE	\$3,750,000	\$7,500,000	\$2,500,000	\$5,000,000	\$1,250,000	\$2,500,000
Subtotal	\$5,250,000	\$7,500,000	\$3,500,000	\$5,000,000	\$1,750,000	\$2,500,000
Costo Total (\$USD)	\$12,750,000		\$8,500,000		\$4,250,000	

Con información del IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE, México, IFE, 2013, p. 60.*

De esta forma la credencialización vía internet puede ser una opción viable debido al costo-beneficio que le genera no sólo al Instituto sino también al ciudadano en el extranjero interesado en obtener su credencial para votar

Finalmente, cabe resaltar que las posibilidades de realizar campañas en el extranjero y tramitar la credencial para votar son sustancialmente útiles para

⁶⁴ *Ibidem.*

lograr una mayor inclusión de las minorías mexicanas en el extranjero y abre la puerta para un vínculo más estrecho entre los connacionales y México.

4.2.2 Estancia temporal en el proceso de elección.

La idea de este apartado es analizar las opciones que tienen o podrían tener los mexicanos que por alguna razón estén fuera del país al momento de la elección, es decir, que no residan permanentemente en territorio extranjero.

Como se mencionó en el segundo capítulo relativo al análisis de la política pública del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial pasada, la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) tuvo un carácter temporal, en el que se elabora para cada proceso electoral requiere un periodo anterior a la elección para solicitar la inclusión a la elección, solicitud costosa con requisitos que dificultan el derecho a votar.

Por lo anterior es importante considerar una alternativa a esta lista, partiendo de la posibilidad de credencialización mencionada en el apartado anterior se plantea generar un sección en padrón electoral específico para los mexicanos residentes en el extranjero, así como de los mexicanos que busquen algún trámite relacionado con la credencial de elector en alguna embajada o consulado.

El CTE-VMRE propone que esta Sección en el Padrón Electoral de Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero (SPECMRE) se le agregue “los registros de los ciudadanos mexicanos que de manera temporal residen en el extranjero, previa solicitud dirigida al RFE antes de su desplazamiento al extranjero o desde el extranjero; la solicitud de inscripción a la SPECMRE conlleva la baja temporal del ciudadano en el padrón de su distrito electoral, al que se reintegra una vez concluido el proceso electoral”.⁶⁵

Es decir, que el registro a esta sección del padrón electoral será de carácter temporal para la emisión del voto, donde podría efectuarse en línea, vía internet. Y ya una vez establecida la mencionada sección del padrón electoral

⁶⁵ IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE*, México, IFE, 2013, p. 39.

se conformaría la LNERE, de tal forma que el ciudadano pueda reducir tiempo y costo para realizar su sufragio, un trámite relativamente más sencillo que el actual.

Este modelo en el factor económico también tiene sus ventajas, ya que el simple uso de internet reduce costos, minimiza las labores y la duplicidad de funciones debido a que dejaría de utilizarse el correo postal y las desventajas que con eso conlleva, además de que podría abarcar a un mayor número de ciudadanos.

De un estudio realizado por la Organización Pewhispanic, se desprende que “Mientras que en México 40 millones de personas son usuarias de Internet, de las cuales 64% son mayores de edad –aún bajo a nivel internacional— los latinos en Estados Unidos, de los cuales los mexicanos representan un 60%, tiene un uso de teléfonos celulares y acceso a redes sociales prácticamente igual e incluso en niveles más altos que otros grupos en Estados Unidos. Tan solo del 2009 al 2012, el uso del Internet entre adultos de origen latinoamericano se incrementó de un 64% a un 78%. Sobresale el hecho de que en el mismo periodo el uso de celulares con acceso a Internet aumentó considerablemente, llegando a una cobertura del 87% para 2012.”⁶⁶

Es decir que los mexicanos en Estados Unidos tienen un mayor acceso a internet a partir del uso de teléfonos celulares, inclusive cercano al número de la media de mexicanos en el país, además es importante considerar que muchos de los mexicanos en ese país, cuentan por lo menos con la edad mínima para votar. “Del 53% de los mexicanos radicados en Estados Unidos son hombres ubicados entre los 15 y 64 años, mientras que 47% son mujeres en el mismo rango de edad.”⁶⁷

Como conclusión, las medidas a tomar para el registro en la LNERE, sin duda disminuyen las labores difíciles, burocráticas y costosas que limitan al ciudadano mexicano en el extranjero a votar.

⁶⁶ <http://www.pewhispanic.org/2013/03/07/closing-the-digital-divide-latinos-and-technology-adoption/> consultada el 16 de octubre de 2013.

⁶⁷ “Mexican Immigrants in the United States” del Migration Policy Institute (febrero, 2013).

Con la apertura tecnológica en el extranjero, específicamente en los Estados Unidos, se busca un mayor acercamiento con los connacionales, se trata de que ellos participen de una manera sencilla y eficiente, de una manera que se sientan tomados en cuenta para la participación en una elección.

4.3 Modalidades del voto.

4.3.1 Voto postal

El voto postal es la modalidad de voto que ha sido incluido en los PEF del año 2006 y 2012, a través de ambas experiencias se han encontrado mayores desventajas que ventajas, lo que ha provocado que se comiencen a analizar otros mecanismos que logren una mayor participación de los mexicanos en el extranjero, ya sea sustituyendo esta modalidad o realizar una alterna para que pueda integrar a los ciudadanos en el exterior.

Es importante destacar que este modelo se ha implementado debido a que el COFIPE lo regula en sus artículos 323, 324, 325, 326, 327, 328, 338, todos relacionados a la metodología del voto postal y costos, en complemento de estos artículos, se encuentran el 327, 329, 330, 331, 332, 333, 334 y 335, relativos a las acciones posteriores de la recepción de los sobres votos y paquetes postales, así como su escrutinio y cómputo.

De las experiencias de la aplicación de este método de emisión de voto se pueden destacar algunas cuestiones como;

- la seguridad del envío y recepción del voto,
- la creación de la LNERE ha evitado una doble votación,
- el llenado de solicitudes desde las embajadas, consulados y aeropuertos con el apoyo de la Secretaria de Relaciones Exteriores,
- la posibilidad de cubrir diversas partes del mundo y

- reducir el costo en el año 2012, erogando \$151, 313,456.23, en comparación con el año 2006, que fue de \$238, 418,563 es decir un 40% de ahorro.⁶⁸

Por otra parte, los resultados de la participación de los mexicanos en el exterior han demostrado que no ha sido del todo eficiente, las desventajas que se han encontrado a lo largo de la evaluación son:

- Es un modelo que a pesar de permitir la emisión del voto desde diversas partes del mundo, no es del todo incluyente, además del costo-beneficio.
- Los trámites para la emisión del voto son complicados y llevan mucho tiempo.
- Para elaborar la LNERE los trámites empiezan con tiempo de anticipación, incluso antes de que existan candidatos oficialmente registrados para la elección, provocando que se pierda interés en participar en los comicios.
- Finalmente, el IFE depende en cierto grado del trabajo que realice el Servicio Postal Mexicano, que es el encargado del envío y recepción de las solicitudes de la LNERE y los sobres voto.

Es claro que para buscar hacer más eficiencia en esta modalidad se deben de proponer mejoras, aunado a la posibilidad de otra vía de emisión de voto, sin embargo esta posibilidad tiene que ir acompañada de reformas al Código comicial y mientras eso no suceda algunos puntos podrían ser reestructurados, por ejemplo; la realización de campañas en el extranjero para que el ciudadano pueda tener un conocimiento amplio del candidato y motivar la participación electoral, mejorar o implementar una nueva forma de la elaboración de la LNERE mencionadas en el apartado anterior, establecer oficinas de carácter permanente en el exterior, específicamente en Estados Unidos dada la concentración de mexicanos en ese país y la posibilidad de que pueda complementarse con un método de mayor accesibilidad como podría ser el voto por internet.

⁶⁸ IFE, *Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012*, Tomo IX, México, IFE, 2013, p.16.

Como conclusión, el método de emisión de voto postal, parece que ya fue agotado y que no es la mejor opción para que el ciudadano en el extranjero pueda ejercer su sufragio, es un modelo que acompañado de algún otro, seguramente mejoraría la participación ciudadana, pero, mientras sea el único método implementado, difícilmente podrá conseguir más de lo ya hecho en 2006 y 2012.

4.3.2 Voto electrónico

El voto electrónico o *e-voting* como es conocido en otras partes del mundo, es un modelo de emisión de voto que consiste en la posibilidad de utilizar medios electrónicos para votar en referendos y elecciones, es decir, se utilizan máquinas de votación que registran el voto directamente en una RED, sin necesidad de internet o se puede llenar una papeleta con el voto y después introducirla en un sistema mediante un escáner. Existen dos variantes de este método el presencial, que realiza en una mesa de votación, en donde el ciudadano emite su voto, y el remoto, que es el caso de los residentes en el extranjero, en donde se realiza fuera de una mesa de votación.⁶⁹

Este sistema se ha implementado en algunos países, sin embargo aún son pocos los que utilizan esta modalidad. Al igual que otras vías para ejercer el voto en el extranjero, tiene ventajas y desventajas, en general es funcional debido a que:⁷⁰

- Es un método cómodo y accesible.
- Es más rápido que el voto postal.
- Tiene un alto nivel de seguridad y permite el almacenamiento y escrutinio de una manera eficiente.
- Es un sistema auditable.
- Es posible la captura de datos en tiempo real mediante el uso combinado con internet.

⁶⁹ IDEA Internacional, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, IFE, 2008, p. 227.

⁷⁰ IDEA Internacional, *op. cit.*, p. 231 e IFE, *op. cit.*, p. 67.

- Es un sistema que puede ampliar la participación ciudadana debido a que puede efectuarse en una fecha cercana a la jornada electoral.
- Países como Brasil actualmente lo utilizan de forma obligatoria para efectuar el voto, tanto fuera como dentro del territorio.

Sin embargo, también cuentan con serias desventajas que hacen dudar de su implementación, por lo que es un tema aun debatido en algunos países. Las desventajas que se encuentran son:⁷¹

- Preocupaciones sobre la inseguridad, algunos usuarios consideran que en sí mismo el sistema es inseguro, debido a la posibilidad de ataques informáticos a la red de internet, tanto externos como de los mismos partidos políticos, gobierno o la influencia de algún familiar o persona cercana al momento de efectuar el voto.
- Se debe crear una infraestructura, lo cual puede resultar caro, además del avance continuo de la tecnología, lo que ocasiona que las urnas o el método electrónico pueda ser obsoleto y crear un gasto adicional.
- En caso de usar urnas electrónicas se instalarían en las embajadas y consulados, esto sería costoso, además de que el ciudadano tendría que acudir a votar, lo que puede provocar una menor participación debido al gran número de indocumentados y la desconfianza generalizada que existe en el caso de Estados Unidos.

A pesar de que se pueden ver mayores ventajas que desventajas en esta modalidad, las opiniones negativas son de una mayor importancia, por lo que este sistema debe analizarse a profundidad. Es importante destacar que el IFE ha efectuado pruebas piloto en este sistema, inclusive se le ha destinado presupuesto para su proyección.

En las elecciones federales de 2012, se decidió desarrollar una prueba piloto no vinculante del uso de la boleta electrónica en la pasada jornada electoral del 1 de julio de 2012. Fue así como se instalaron cuatro urnas electrónicas en

⁷¹ IDEA Internacional, *op. cit.*, p. 231 e IFE, *op. cit.*, p. 67.

cada uno de los 300 distritos electorales en los que se divide el país. De esta experiencia se pudieron rescatar encuestas que arrojaron los siguientes resultados:⁷²

- 9 de cada 10 participantes consideraron que el uso de la boleta electrónica es fácil.
- 85.9 % argumentó que les inspira confianza este instrumento.
- De los 94 mil 785 ciudadanos consultados, más de la mitad —seis de cada 11— dijo estar dispuesto a utilizar el voto electrónico en los próximos comicios.

Como conclusión, este sistema ha arrojado resultados alentadores, sin embargo, deberán considerarse factores adicionales, como el costo y la tecnología implementada para considerarlo una modalidad útil para las próximas elecciones. Tal vez pueda implementarse junto con otro sistema de emisión de voto que pueda lograr mayor participación de los ciudadanos en el extranjero y lograr una mayor legitimidad democrática.

4.3.3 Voto presencial (Casillas en embajadas y consulados)

Esta vía de emisión de voto consiste en que el ciudadano en el extranjero pueda ir personalmente a ejercer su sufragio en alguna embajada o consulado del país en territorio extranjero. Esta modalidad es utilizada en varios países, (55 hasta la fecha) y actualmente es el más utilizado para votar desde el extranjero. El sufragio se realiza en mesas de votación ubicadas en las representaciones de carácter oficial, lo que conlleva a depender del número de sedes diplomáticas o consulares para la participación del ciudadano. Un ejemplo de lo anterior es que Rusia cuenta con representaciones oficiales en 140 países a diferencia de Gabón que sólo cuenta con 30 países.⁷³

Lo característico de este tipo de voto es la forma en que se debe presentar el voto, ya que es de carácter presencial por lo que no alienta la participación,

⁷² IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE*, México, IFE, 2013, p. 67.

⁷³ *Ibidem*, p. 75.

dado el gran número de indocumentados en Estados Unidos lo que genera cierta desconfianza para asistir a alguna sede diplomática en ese país, además del alto costo material y humano que puede generar su aplicación.

Sin embargo, cabe también mencionar que es un método con un grado de confiabilidad alta ya que es supervisado en todo momento por el personal capacitado para la jornada electoral, además de que su realización es de forma similar al efectuado en territorio mexicano.

Las ventajas de este sistema son las siguientes:

- Sin duda, su mayor ventaja es la confiabilidad y seguridad de esta vía.
- Ejercer el sufragio es sencillo, ya que se realiza de la misma forma que en territorio mexicano.

Sin embargo, en esta modalidad de emisión de voto, se encuentran mayores desventajas, las cuáles son de consideración:

- Los costos materiales y recursos humanos son elevados, ya que se tendrían que emplear casillas en embajadas y consulados, por lo menos en los países donde hay una mayor concentración de mexicanos.
- La ubicación del lugar de la votación puede ser un factor de importancia para que el ciudadano participe, debido a que el votante tiene que trasladarse por su cuenta al lugar de la votación, esto puede generar costos para el residente en el extranjero, tanto económicos como de tiempo.
- Considerar el número de representaciones oficiales que tiene México en diversos países, con el fin de establecer un número aproximado de votantes.

Como se puede observar, esta vía de votación en consulados y embajadas aún tiene un reto importante, que es ligar el costo con la participación ciudadana, para verificar que sea un modelo de emisión de voto adecuado.

4.3.4 Voto por internet

Esta emisión del voto, también conocido como voto en línea o voto remoto, consiste en la posibilidad de votar desde cualquier lugar, solo es necesario contar con un dispositivo con conexión a internet, como una computadora o un teléfono inteligente. Esta tecnología va acompañada de sistemas capaces de garantizar la secrecía del voto, así como la confiabilidad de los resultados.⁷⁴

Es una modalidad que seguramente habrá que considerarla en un futuro dado los avances tecnológicos, sin embargo, aunado a lo anterior, también es cierto que los sistemas de internet para muchos ciudadanos no es todavía un mecanismo 100% seguro.

Según la información del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), estos son algunos de los retos y soluciones que enfrenta el voto por internet.

Cuadro 24. Retos y soluciones del Voto por internet

Reto	Solución
Certeza de la identificación del votante.	Se puede implementar un NIP basado en datos personales, además de un registro de datos de la credencial para votar.
La emisión de un solo voto por elector.	En este punto, es útil la Sección en el Padrón Electoral de Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero (SPECMRE) analizada en los apartados anteriores.
Protección de la secrecía del voto.	Almacenar por separado la información personal de los votantes y la información referente al sentido de su voto, así como mezclar dicha base de datos de forma aleatoria, de manera que sea imposible cotejar los votos con el momento en que fueron emitidos, encriptando el voto.
Protección del sistema contra ataques externos.	Ya existe una diversidad de medidas y mecanismos técnicos capaces de detectar cualquier ataque cibernético, así como de protección de información personal y datos del voto.
Evitar coacción en el voto y garantizar libertad en el sufragio.	El votante puede votar desde cualquier lugar y cuenta con la posibilidad de votar varias veces, siendo solo el último el que tenga valor.

Fuente: elaboración propia con información IDEA Internacional, Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional, México, IFE, 2008, pp. 223-224.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 77.

Del cuadro anterior se desprende que si bien existen dudas de la implementación de este sistema de votación, lo cierto es que se han buscado soluciones que puedan lograr la confianza del ciudadano al ejercer su voto, además de que la forma de votación es más sencilla y cómoda para los connacionales en el extranjero.

En el plano internacional, existen países que ya han llevado a cabo esta modalidad, tal es el caso de Estonia, que fue el primer país comunitario en reconocer el voto a través de internet como legalmente vinculante, lo que supone que los estonios pueden votar desde casa, algo que ya hicieron 10.000 personas en los comicios locales de 2005. En las elecciones parlamentarias de 2007, ya fueron 30.000 las personas que se decantaron por esta opción.⁷⁵

También existe la experiencia reciente del llamado “Voto Chilango” que consistió en la votación por internet para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El mecanismo se describe brevemente en tres pasos⁷⁶:

1. Registro en la Lista Nominal de Internet (LNI). Los ciudadanos interesados remitieron al IFE su solicitud de votación de manera electrónica, posteriormente el IEDF dictaminaba sobre la procedencia de incluir al ciudadano a la LNI.
2. Sistema de entrega de contraseñas. Los ciudadanos obtuvieron una contraseña única para acceder al Sistema de Votación. Fue una contraseña generada aleatoriamente y cifrada.
3. Sistema de voto electrónico por internet. El ciudadano pudo votar desde el extranjero en su computadora con internet. Este sistema de voto inició su operación 72 horas antes del inicio de la Jornada Electoral, es decir, a partir de las 08:00 hrs. del 28 de junio y hasta las 18:00 hrs del 1 de julio, (tiempo de la Ciudad de México). Al finalizar la votación del

⁷⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090206STO48709+0+DOC+XML+V0//ES> Consultado el 21 de Octubre de 2013.

⁷⁶ IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE*, México, IFE, 2013, p. 92.

ciudadano, el sistema presentaba una pantalla que contenía el recibo de voto.

Como se puede observar, el uso de esta forma de emisión de voto es realmente una posibilidad en la actualidad, como se mencionó en los apartados anteriores, el número de personas con acceso a internet ha ido creciendo sustantivamente, por lo cual, con esta modalidad de voto, se espera tener una mayor participación electoral, además de ser sencilla, segura y eficaz.

El CTE-VMRE hace una evaluación de las ventajas que tiene la implementación de este modelo de voto, desde la facilidad de su aplicación, hasta los ahorros que podrá generar este mecanismo de votación. Las ventajas son las siguientes:⁷⁷

- El voto, al ser emitido y quedar asentado en medios electrónicos, hace posible la captación de datos fiables de manera expedita, permitiendo la publicación de resultados oficiales con mayor eficacia y certidumbre.
- Es posible votar desde cualquier lugar, siempre que se cuente con una conexión estable de internet.
- Reduce los costos por lo menos en un 30%.
- Una vez emitido el voto, el elector puede recibir un password o clave aleatoria otorgado por el sistema, con el cual puede revisar posteriormente si su voto fue contado o no, independientemente del sentido del mismo, es decir, se puede rastrear la emisión del voto, pero no su sentido.
- Es posible resguardar la seguridad de los electores, mediante la instalación de métodos de vigilancia y detección del tráfico externo hacia los equipos de alojamiento adecuados, así como con los mecanismos de desarticulación de los intentos sospechosos de internación a los equipos y desarrollos propicios

⁷⁷ *Ibídem*, p. 81.

- Es un mecanismo fácilmente auditable, donde los interesados pueden verificar el adecuado funcionamiento del sistema, la calidad de los datos y la veracidad de los resultados.
- El voto por internet buscaría evitar el alto número de votos no recibidos durante el PEF 2011-2012, ya sea porque el sobre llegó fuera del plazo establecido o simplemente porque se perdió en el traslado.
- El desenvolvimiento de este sistema fuera del territorio nacional, puede servir como un ejercicio preparatorio para introducir e implementar en el futuro, en su caso, las nuevas tecnologías electorales en los comicios hacia el interior del país.

De esta forma, son varias las ventajas que presenta este mecanismo de votación, sobre todo considerando que tiene un costo menor al voto postal, además de ser seguro en las cuestiones de datos personales, emisión de voto y resultados.

El mismo CTE-VMRE destaca dos desventajas en esta vía de votación:⁷⁸

- La emisión de voto por internet, podría ser excluyente para las personas que no cuenten con este servicio, sin embargo existe la probabilidad de instalar computadoras en las embajadas o consulados de los países.
- La seguridad informática, (ataques externos, vulnerabilidad de la información enviada, los fantasmas de la caída del sistema), pudiera ser vista con recelo y desconfianza por parte de la población, suponiendo la falta de legitimación y la puesta en entredicho de los resultados emitidos. En esta cuestión se plantea un periodo de votación de tres días antes de la jornada electoral.

Sin duda, este método parece ser el más eficaz de todos en busca de una mayor participación de los ciudadanos residentes en el extranjero, no está de más mencionar que esta propuesta debe de ir acompañada de una reforma legal que posibilite su funcionamiento, situación que podría darse a futuro.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 82.

Cuadro 25. Artículos del COFIPE con posibles modificaciones para llevar a cabo el voto por internet (Ver Anexo 2)

Tema	Artículos
Instructivo para el elector	323
Paquete postal	324
Emisión del voto	325
Emisión del voto, correo certificado	326
Recepción y resguardo de sobres voto.	327
Sobres voto emitidos	328
Escrutinio y cómputo de votos	329, 330, 331, 332, 333, 334, 335
Costos de servicio postal	338

Con información del IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE, México, IFE, 2013, p. 60*

A su vez, es necesario analizar cuál sería el costo de esta emisión del voto, el Instituto Federal Electoral se ha acercado a empresas prestadoras de este servicio, las estimaciones van en el siguiente sentido.

Cuadro 26. Análisis presupuestal del voto por internet.

Proveedores	Costo (pesos)
Proveedor A (Opción 1)	\$37,123,919.87
Proveedor a (Opción 2)	\$8, 626,103. 36
Proveedor B	\$44, 838, 408.00
Promedio	\$30, 196, 143.74

Con información del IFE, *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE, México, IFE, 2013, p. 60*

Así se considera que el voto por internet puede ser la vía de emisión de voto más aceptable, considerando el costo-beneficio que se obtiene con su implementación, en la que engloba a una mayor parte de connacionales en el extranjero y hace en ejercicio menos costoso.

4.4 Experiencias exitosas del voto en el extranjero

Algunos de los países cuentan con un sistema más desarrollado en la cuestión del voto en el extranjero debido a la experiencia en la aplicación de este dispositivo. Recordando que el dispositivo del voto en el extranjero es una política pública, gracias al análisis de ella, se puede evaluar y rectificar los errores de diseño y de implementación del voto en el extranjero.

Así, el voto en el extranjero en los últimos años, ha adquirido más importancia que los años pasados, con factores como la globalización, la migración se ha vuelto una tradición, así también con la apertura de algunas constituciones aprobando la doble nacionalidad, es común que encontremos personas con dos nacionalidades.

Existe un total de 115 países con el dispositivo vigente de voto en el extranjero, y 5 países con disposiciones pendientes por aplicar como son: Angola, Bolivia, Grecia, Mongolia y Nicaragua.

Cuadro 27. Los países que cuentan con dispositivos vigentes de voto en el extranjero son los siguientes:

Continente	País
África (27)	Argelia, Benín, Botsuana, Cabo Verde, Costa de marfil, Chad, Djibouti, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesoto. Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez y Zimbabue.
América (14)	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, Islas Malvinas, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.
Asia (20)	Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Iraq, Israel, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Laos, Malasia, Omán, Singapur, Siria, Tailandia, Tajikistán, Uzbekistán y Yemen.
Europa occidental, central y oriental (40)	Alemania, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Gibraltar, Guernesey, Hungría, Islandia, Isla del Hombre, Irlanda, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Noriega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Moldova, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania y Turquía.
Oceanía (10)	Australia, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Micronesia, Nauru, Nueva Zelanda, Palau, Vanuatu.
Total: 115	

Fuente: con información de IDEA Internacional, Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional, México, IFE, 2008, p. 13.

En América 14 países cuentan con el voto en el extranjero, tomando en cuenta que Ecuador y Panamá son los últimos en anexarse a esta lista en 2006 y 2009 respectivamente.

Habría que considerar también en que elecciones participa el voto en el extranjero, por ejemplo en México la votación solo aplica para presidente de la República, por lo tanto se diferencia de la siguiente forma:

- Elecciones legislativas.
- Elecciones presidenciales.
- Consultas Nacionales.
- Elecciones subnacionales.

De esta forma podemos encontrar países que aplican el dispositivo solo en una elección o en varias.

También hay que tomar en cuenta, que varios países en su mayoría africanos o asiáticos, si bien aplican el dispositivo, si es restringido a personas específicas, como en Marruecos, donde solo pueden votar personal diplomático o en Sudáfrica con las mismas restricciones.

4.4.1 Brasil; el voto obligatorio

En 1965 por primera vez se incluyó en la ley Electoral de Brasil la posibilidad de votar desde el extranjero en las elecciones para presidente y vicepresidente, sin embargo es hasta 1985, cuando se ratificó la ley, gracias al retorno de la democracia en el país.

El voto en el exterior se instrumentó desde la primera elección democrática realizada en 1989 y así subsecuentemente los migrantes brasileños han sido considerados en las votaciones siguientes de 1994, 1998, 2002 y 2006.

En Brasil la posibilidad de voto en el extranjero se extiende a todos los electores que detentan la nacionalidad brasileña. Según la ley brasileña la nacionalidad se pierde si se adquiere otra, pero existe una excepción que

consiste en reconocer otra nacionalidad, si esta es requisito para poder permanecer el país de residencia y tener derechos civiles.

Un punto importante en la legislación brasileña es el no permitir el voto de residentes en el extranjero temporales, es decir, estudiantes, turistas, etc. Sin embargo esta no es respetada totalmente, ya que cualquier brasileño puede solicitar su registro en la embajada y efectuar su voto sin problema.

Cabe destacar que en Brasil el voto es obligatorio, por lo tanto, si los ciudadanos que residen en el exterior no pueden votar, tendrán que justificar su abstención, en caso de no hacerlo, será acreedor a una multa la cual puede consistir en:

- No poder inscribirse en un concurso o prueba para cargos o funciones públicas.
- No recibir remuneración o salario por empleo público o en paraestatal.
- Restricciones para obtener préstamos de las sociedades de economía mixta, cajas económicas federales o estatales y de cualquier establecimiento de crédito administrado en forma total o parcial por el gobierno.
- Restricciones para obtener el pasaporte o la tarjeta de identidad.
- Dificultades para renovar la matricula en establecimientos de enseñanza oficial o supervisados por el gobierno.⁷⁹

En Brasil el método de votación se lleva a cabo de forma personal en las embajadas o consulados de todo el mundo, donde se registran de acuerdo a su domicilio. Todos los trámites de registro y votación están a cargo de personal diplomático y son las sedes diplomáticas las encargadas de notificar a los electores las fechas, horario y lugar de votación.

⁷⁹ IDEA Internacional, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, México, IFE, 2008, p. 135.

El Tribunal Superior Electoral está a cargo de los aspectos reglamentarios y la organización y ejecución es responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Tribunal Regional del Distrito Federal.

El material utilizado es enviado por el Tribunal Superior, las mesas de votación se abren respetando el horario local del país. Al finalizar el proceso de votación, se cuentan los votos y se envían en un sobre cerrado al Tribunal Regional Electoral del Distrito Federal, donde son incluidos en los resultados generales de manera inmediata.

Cuadro 28. Aunque la participación no ha sido elevada, la tendencia marca un aumento considerable como se muestra en el cuadro siguiente:

Año	Registro	Votación		Porcentaje	
1994	39,367	27,831		70%	
1998	47,961	21,844		45.5%	
2002	69,937	1ªronda- 38,618	2ªronda- 36,043	1ªronda- 55.5%	2ªronda- 51.7%
2006	—	—		50%	

Fuente: con información de IDEA Internacional, Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional, México, IFE, 2008, p. 137.

4.4.2 España; La excepción Gallega

Desde el primer tercio del siglo XX los diarios Argentinos en específico “El Diario Español de Buenos Aires” comenzaron una campaña intensa con el fin de que España estableciera líneas de participación ciudadana para los expatriados, esto debido a que a pesar de ser Argentina el país elegido por la emigración de campaña solo el 1.4% de la población había adoptado la nacionalidad argentina.

Sin embargo fue hasta la dictadura (1923-1930) de Miguel Primo de Rivera, quien puso en marcha la primera intervención de los españoles en el plebiscito nacional de septiembre de 1926.

Para 1931 el voto en el extranjero quedo relegada con la llegada del General Franco. Tras su muerte en 1975, el gobierno de transición democrático autorizó la participación de migrantes en los asuntos del país.

La Ley del estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior en su artículo 4.1, menciona que “Los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español”. Por lo tanto los emigrantes pueden votar en la totalidad de las convocatorias.

Desde 1995, los electores pueden depositar su voto en consulados y embajadas en todas las convocatorias, menos en las municipales. El plazo es menor que para él envió por el correo normal, ya que expira una semana antes de la jornada electoral.

Se observa un crecimiento en el volumen de sufragios procedentes de la emigración, aunque con el aumento del censo, esta ha decrecido para 2008 se ha recuperado.

Cuadro 29. Volumen de sufragios.

Año	1993	1996	2000	2004	2008
Votos del exterior	137, 448	181, 743	213, 723	304, 685	382, 479
% en el voto total español	0.57	0.72	0.92	1.16	1.48

Fuente: con información de IDEA Internacional, Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional, México, IFE, 2008, p. 137.

Por lo tanto observamos que en España el voto en el extranjero representa 1.48% de la votación total, sin embargo en la comunidad autónoma de Galicia ya sobrepasó este porcentaje, al representar el 6% de las votaciones autonómicas de 2005. Galicia es una comunidad que solo cuenta con 6% de españoles y aporta un 27% de los migrantes en el extranjero.

En el año 2008 se produjo un cambio de manos de un escaño en el Congreso de los Diputados al hacerse con un escaño por Barcelona que en la noche electoral correspondió a los nacionalistas de Convergencia i Unió (CIU),

mientras que la Coalición Canaria (CC) le arrebató un senador al PSOE por la Isla de Hierro.

Así por lo menos en 6 ocasiones se han sufrido alteraciones en los parlamentos autonómicos, debido al voto en el extranjero, y esto ha motivado que políticos españoles viajen a América con el fin de creación de estructuras clientelares de recaudación de votos.

Como se puede observar, el proceso del voto en el extranjero en otros países ha sido exitoso, tanto en los costos como en el impacto que ha tenido en las elecciones. Países como Estonia, España o Brasil, han demostrado que con voluntad política y tomando en cuenta la inclusión de los mismos ciudadanos se puede efectuar de una manera eficaz el voto en el exterior y por supuesto una democracia más participativa e incluyente.

Conclusiones.

A lo largo de este trabajo se pudo observar en lo general la idea del voto en el extranjero y su aplicación en México desde el punto de vista de una política pública, en donde participan la sociedad y el gobierno en conjunto para beneficiar a una población objetivo, los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero.

El del voto de los mexicanos en el extranjero no es un tema nuevo en nuestro país, es un proyecto que ya cuenta con dos implementaciones en las elecciones de 2006 y 2012, sin embargo aún cuenta con factores que no han conseguido lo que se pretende lograr, una mayor participación en las elecciones presidenciales de los connacionales en el extranjero, así como el cumplimiento a la ley de brindar a los mexicanos su derecho a votar.

En los capítulos que se mostraron en este trabajo, se brindó primero una visión de los conceptos que giran en torno al voto de los mexicanos en el extranjero. La democracia como el sistema político en el que tenemos la oportunidad de elegir a nuestros gobernantes, La política pública como la respuesta que da el Estado a las demandas de sus gobernados. El análisis de la política pública para poder identificar en el proceso de la política pública implementada los aciertos y los fallos para poder mejorarla; y finalmente el voto en el extranjero como una política pública que responde a las demandas de los connacionales en el extranjero de ejercer sus derechos políticos que les corresponden como mexicanos.

El trabajo no solo se concentra en las cuestiones conceptuales, se toca un panorama general de lo difícil que fue lograr la aceptación del voto de los mexicanos en el extranjero ante las instancias legislativas. Largas sesiones de debates en los que se plantearon argumentos válidos a favor de la implementación de un modelo de votación en el extranjero, así como argumentos en contra, también válidos, de llevar a cabo este proyecto. Factores como la logística, la participación y los costos se fueron construyendo a través de este ejercicio de intercambio de ideas.

Logrando el voto a favor de la implementación del sufragio de los mexicanos en el extranjero, se tuvo que modificar la Constitución Mexicana, siendo este el paso importante para el posterior cambio en el Código electoral y así contar con un fundamento jurídico fuerte que proteja este ejercicio vital para la democracia del país.

Ya con una política pública que integra un fundamento logístico, operativo y legal fue como en el año 2006 se llevó a cabo el primer ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero. Con una participación cerca de los 32,632 ciudadanos, esta primera experiencia dejó muchos aciertos pero también muchas dudas, lo que motivó a hacer cambios operativos para la segunda implementación en el año 2012.

Es en la elección presidencial de 2012, donde este trabajo se concentra para analizar desde una perspectiva de política pública el proceso de planeación, implementación y evaluación del proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero, tomando en cuenta los momentos más significativos que hacen que el sufragio de los connacionales fuera del territorio mexicano pueda llevarse a cabo.

Comenzando con la planeación, se dio una idea de la coordinación y seguimiento por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) como institución encargada de implementar el voto en el extranjero, así como la organización dentro del mismo instituto para la toma de decisiones y la ruta que debe seguir el proceso de voto en el extranjero, un ejemplo de este punto es la creación de la Coordinación del Voto de los Mexicanos en el Extranjero (COVE), oficina de carácter temporal creada para general una vinculación con los mexicanos en el extranjero y el propio IFE.

Se mostró una visión general de la difusión y comunicación que realiza el IFE, para hacer saber a los ciudadanos mexicanos en el extranjero que cuentan con la posibilidad de ejercer su voto fuera del país, con la inclusión en este proceso electoral del 2012 de las redes sociales, un factor determinante en la actualidad para englobar a una mayor cantidad de posibles votantes.

Finalmente, en este primer acercamiento a la planeación de la política pública del sufragio en el extranjero se tocó un tema de suma importancia, factor determinante para lograr una adecuada implementación del proceso, se trata del registro de electores en el extranjero. En esta parte del trabajo se analizó cómo se llevó a cabo el llenado de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) y se pudo observar lo burocrático que es esta parte del voto en el extranjero, pero no solo aquí se detectaron limitantes, también en la logística postal pudimos dar cuenta de los amplios recursos financieros y sobre todo humanos que eroga el IFE con el objetivo de realizar su tarea de forma adecuada, pero sin conseguir el resultado esperado.

Siguiendo con la ruta establecida por el mismo análisis de la política pública del voto de los mexicanos en el extranjero se da muestra de cómo se implementó el este ejercicio democrático el día de la jornada electoral. Pasando por la descripción de los momentos más importantes a lo largo del 1 de julio de 2012, se llegó a la obtención de los resultados electorales, que mostraron una votación a favor de la candidata del PAN con un 42.17% de los votos, seguido del candidato de la Coalición Movimiento Progresista con el 39% de sufragios y del candidato del PRI Y PVEM con un 15.62% de votos.

Es de esta forma que se llegó a la evaluación de la segunda experiencia del voto de los mexicanos en el extranjero en la elección presidencial de 2012. Primero la evaluación del costo, los presupuestado por el IFE para llevar a cabo su tarea y lo gastado por la institución y; segundo el análisis general de las limitantes que se encontraron en la política pública para lograr una mayor participación de ciudadanos, así como de las posibles mejoras que pueden ser implementadas en los futuros procesos electorales federales.

De modo que la hipótesis planteada en donde se menciona que del análisis de la política pública del voto de los mexicanos en el extranjero en 2012 se podrá hacer una evaluación para profundizar en las ventajas y desventajas del modelo actual se puede decir que se cumple, ya que del estudio hemos podido dar cuenta de los aciertos al implementar este modelo, pero sin aun tener un impacto en los resultados electorales.

Es en esta parte siguiente donde es útil el conocimiento de cómo se llevó a cabo el voto de los mexicanos en el extranjero, ya que con base en los resultados obtenidos se plantean mejoras en las partes del proceso revisadas, como una mejora en la coordinación institucional, la realización de campañas en el extranjero, la modalidad de registro de electores, la modalidad de voto y finalmente un esbozo de dos experiencias internacionales del voto en el extranjero.

Respecto a la coordinación institucional se concluyó viable crear una oficina de carácter permanente en el IFE que mantenga un vínculo directo con los extranjeros en todo momento, no sólo durante el Proceso Electoral Federal, de esta forma los connacionales estarían informados en todo momento del periodo electoral. Una cuestión importante que se rescató de este trabajo es el analizar la viabilidad de realizar campañas en el extranjero, con el fin de que el ciudadano en el exterior pueda ejercer un voto informado, de calidad y que incentive la participación electoral. De este punto, se planteó modificar la ley para contar con un fundamento legal que fortalezca la propuesta.

De la modalidad de registro se puede mencionar que del análisis efectuado se desprende una limitante importante para lograr una mayor participación, esta es la falta de la credencial de elector, por lo que se plantea la posibilidad de una credencialización en el exterior, utilizando dos vías, la expedición de la credencial en embajadas y consulados mexicanos en diversos países y; el uso del internet como modalidad de registro y obtención de una credencial virtual para votar. De estas dos posibilidades de credencialización se estiman precios ya cotizados por el IFE, así como las modificaciones de carácter legal que puedan fundamentar esta modalidad de registro.

Con lo anterior se busca englobar a una mayor cantidad de ciudadanos para que puedan efectuar su voto, considerando que un tan solo en Estados Unidos hay un 53% de ciudadanos mexicanos mayores de edad y un margen del 36.6% cuenta con credencial de elector. Ligado a lo antes mencionado se busca la posibilidad de que la LNERE pueda ser permanente y actualizada en cada elección para no perder el vínculo con los connacionales en el exterior, ya que dicha lista se destruye al terminar el Proceso Electoral Federal, situación

que conlleva a empezar la lista desde cero de cara a la próxima elección. El paso de la credencialización en el exterior y una LNERE más integral, sin duda abren las puertas para una mayor participación de los mexicanos en el extranjero.

Por otro lado, se encuentra la modalidad de emisión de voto. En este punto se analizaron 4 propuestas: el voto postal, el voto electrónico, el voto presencial y el voto por internet, se plantearon ventajas y desventajas de cada modelo.

Del voto postal se concluyó que ya es un modelo agotado, tiene un gran costo material y humano, aunado al complicado registro y emisión del voto.

El voto electrónico es un modelo que ya se ha implementado en varios países del mundo, inclusive en Latinoamérica, la idea es colocar urnas electrónicas en el exterior para que el connacional pueda efectuar el sufragio, este modelo ha sido el más comentado para su implementación, sin embargo, el mismo IFE ha hecho pruebas piloto que no han dado los resultados esperados, sumado a lo caro que puede ser esta tecnología al quedar obsoleto en un corto periodo de tiempo.

El voto presencial puede realizarse en las embajadas o consulados de México en diferentes países, esta posibilidad es costosa, desplazar al recurso humano a cada país y todo lo que ello conlleva dificulta económicamente este modelo, además de que el ciudadano debe trasladarse al lugar de la votación lo que podría limitar la participación de los ciudadanos en el extranjero.

Por último el modelo de voto por internet, es la opción más viable que encontré en este trabajo, ya que al ser el internet utilizado por una gran cantidad de mexicanos al alrededor del mundo puede contar con una mayor cobertura, con lo cual se englobaría a una mayor cantidad de votantes, aunado a la facilidad de realizar el voto lo que llevaría al votante a hacerlo sin ninguna complicación.

El IFE por medio de un Comité Técnico de especialistas en el voto en el extranjero ha llegado a la conclusión de que la vía de emisión de voto por internet es la óptima para lograr un impacto mayor de electores en el extranjero el próximo año. No solo por la viabilidad jurídica, donde se puede implementar en la ley modificando el Código Electoral, no así una reforma constitucional lo

que llega a ser más complicado, sino también la cuestión económica, lo que generaría un ahorro a la institución. Una relación de costo-beneficio.

Aunado a lo anterior se propusieron respuestas a los cuestionamientos generales que hay alrededor del voto en internet, como desconfianza en los resultados, temor a ataques cibernéticos, etc., dando así certeza de que el proceso de las votaciones y los resultados serán efectuados adecuadamente.

Finalmente podemos mencionar que considerando la magnitud de la población mexicana en diversas partes del mundo, específicamente en Estados Unidos, instrumentos como la credencialización en el exterior y la posibilidad de utilizar una emisión del voto, diferente o paralela al ya establecido, podemos asegurar que la hipótesis referente a que con las mejoras que se proponen en el diseño y en implementación, habrá más participación ciudadana, puede hacerse efectiva, gracias a lo mostrado en este trabajo y las estimaciones que se tiene a futuro para esta política pública.

De esta forma, a modo de conclusión general se puede mencionar que el voto de los mexicanos en el extranjero es una política pública con un futuro incierto en nuestro país si no se analizan posibles mejoras que posibiliten una mayor participación de los connacionales, es deber del Estado poder incluir a los grupos minoritarios para cumplir con sus derechos políticos, independientemente de las situaciones coyunturales que motiven a nuestros compatriotas abandonar su país, no es motivo para olvidar la posibilidad con la que cuentan de elegir a sus gobernantes.

El análisis de las experiencias pasadas nos permitió identificar los problemas o limitantes que han mermado el éxito de este ejercicio democrático, sin embargo también da ideas que pueden implementarse para lograr que el voto de los mexicanos en el extranjero sea una política pública eficaz para la democracia de nuestro país.

Anexo 1.

Reforma al Código Federal de Instituciones
y Procedimientos Electorales para la
credencialización en el exterior.

Artículo	Modificación
173	2. En el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del Artículo 179 de este Código, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en el territorio nacional y la de ciudadanos residentes en el extranjero.
177	<p>habría que agregar un inciso que se ocupara de los ciudadanos que residen de manera permanente en el extranjero, podría ser el inciso 4 y correr la numeración de los siguientes incisos, modificando también el anterior 4, que pasaría a ser el 5:</p> <p>...</p> <p>4. En el caso de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, la información señalada en el párrafo 2 se recabará a través de la forma que llenará el ciudadano y presentará a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conforme a las provisiones correspondientes. Respecto del domicilio deberá asentar el que tenga en el extranjero y deberá señalar, también, el distrito electoral en el que tuvo su último domicilio en México, si nació o vivió en el territorio nacional, o, si nació en el extranjero y no ha vivido en territorio nacional, el distrito electoral al que corresponda el lugar de nacimiento del progenitor que le haya transmitido la nacionalidad mexicana, si ambos padres son mexicanos elegirá el distrito electoral que se hará constar en la información proporcionada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; el distrito electoral asentado será el distrito electoral de referencia, que se utilizará para efectos del escrutinio y cómputo de la votación. 5. Concluida la aplicación de la técnica censal total, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verificará que en el catálogo general no existan duplicaciones, a fin de asegurar que cada elector aparezca registrado una sola vez...</p> <p>En función del desarrollo de los medios de comunicación es necesario prever la posibilidad de que la tramitación se haga vía internet. Si se incorporara esta posibilidad habría que incluirla en el inciso 1 del</p> <p>Artículo 180:</p>
180	<p>1. Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de solicitar y obtener su credencial para votar con fotografía. Esta obligación podrá cumplirse, en el caso de los ciudadanos que residen en el extranjero, a través de los medios que determine la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.</p> <p>3. En todos los casos, al solicitar un trámite registral, el interesado deberá asentar su firma y huellas dactilares en el formato respectivo. Cuando se trate de ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores determinará, con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, los medios para la recepción de la firma y las huellas dactilares del ciudadano.</p>
181	2. Los listados se formularán por distritos y por secciones electorales. En el caso de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por distrito electoral de referencia, si la CPVF se expidió o renovó desde el extranjero, o por el distrito electoral que aparece en su CPVF expedida en territorio nacional.
182	2. Durante el periodo de actualización deberán acudir ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del

	<p>Registro Federal de Electores, en los lugares que ésta determine, o acceder a los medios que oportunamente se determinen, en el caso de ciudadanos residentes en el extranjero, para ser incorporados al catálogo general de electores, todos aquellos ciudadanos:</p> <p>...</p> <p>3. Durante el periodo de actualización también deberán acudir a las oficinas, o acceder a los medios que oportunamente se determinen, en el caso de ciudadanos residentes en el extranjero, los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores, y el padrón electoral que:</p> <p>...</p>
184	<p>1. La solicitud de incorporación al catálogo general de electores podrá servir para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral; se hará en formas individuales, y en el caso de incorporación de ciudadanos residentes en el extranjero también en las formas que requisen para la expedición de pasaporte o matrícula consular, o para solicitar la incorporación al catálogo, o por los medios electrónicos que determine la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, en las que se asentarán los siguientes datos:</p> <p>a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo y la ciudad y país en el que se realice el trámite cuando se trate de ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero;</p> <p>b) Lugar y fecha de nacimiento; en el caso de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero el distrito electoral de referencia; y ...</p>
187	<p>1. Podrán solicitar la expedición de CPVF o la rectificación ante la oficina del Instituto Federal Electoral responsable de la inscripción o, en el caso de ciudadanos residentes en el extranjero, por el medio determinado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, aquellos ciudadanos que:</p> <p>...;</p> <p>b) Habiendo obtenido oportunamente su CPVF, no aparezcan incluidos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; o en la lista nominal de electores en el extranjero; o</p> <p>c) Consideren haber sido indebidamente excluidos de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, o de la lista nominal de electores en el extranjero...</p>
190	<p>1. Las CPVF 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 hasta el 31 de marzo del año de la elección. En el caso de las expedidas a ciudadanos residentes en el extranjero, a solicitud del ciudadano, se les enviarán a su domicilio, en cuyo caso se hará cargo del costo del envío, o a la Oficina Consular más cercana.</p>
193	<p>2. Los ciudadanos mexicanos que tengan su domicilio en el extranjero podrán formular observaciones pertinentes a la lista nominal de electores residentes en el extranjero ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.</p>
195	<p>2. En el caso de los ciudadanos mexicanos que tienen su residencia en el extranjero, la lista nominal de electores se integrará con dos apartados, ordenada alfabéticamente y por distritos electorales de referencia si la credencial se expidió o renovó estando el ciudadano en el extranjero, o por el distrito electoral que aparece en la CPVF, en el caso de las expedidas en México; y se entregará a los Partidos</p>

	Políticos en los términos establecidos en el párrafo anterior.
197	<p>...</p> <p>2. La lista nominal de electores que tienen su residencia en el extranjero se imprimirá sin fotografía y se ordenará por distrito de referencia, o por distrito que conste en la CPVF, para su utilización conforme a lo dispuesto por el Libro Sexto.</p> <p>3. A los partidos políticos les será entregado un tanto de la lista nominal de electores con fotografía a más tardar un mes antes de la jornada electoral. También se les entregará dentro de ese término la lista nominal permanente de electores que tienen su residencia en el extranjero.</p>
198	1. A fin de mantener permanentemente actualizados el catálogo general de electores y el padrón electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones públicas federal y estatal, así como de los consulados de México en el extranjero, la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte.
199	1. Las solicitudes de trámite realizadas por los ciudadanos que no cumplan con la obligación de acudir a la oficina o módulo del Instituto correspondiente a su domicilio, o por los medios autorizados cuando se trate de ciudadanos residentes en el extranjero, a obtener su CPVF, a más tardar el último día de marzo del segundo año posterior a aquel en que se hayan presentado, serán canceladas.
200	<p>1. La CPVF deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:</p> <p>a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio; en caso de los ciudadanos que residen en el extranjero el domicilio en el que residen;</p> <p>b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano; en caso de los ciudadanos que residen en el extranjero el distrito electoral de referencia;...</p> <p>2. Además tendrá:...</p> <p>...</p> <p>e) en el caso de la que se expida al ciudadano mexicano que reside en el extranjero que la leyenda "PARA VOTAR EN EL EXTRANJERO".</p>
314, 315, 316	Deben derogarse
317	<p>1. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en la sección del padrón electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero y que cuentan con su CPVF y el nombre de quienes solicitan su inscripción en dichas listas.</p> <p>2. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero se utilizarán, exclusivamente, para los fines establecidos en este Libro.</p> <p>...</p> <p>Las disposiciones del Libro Sexto relativas al procedimiento de inscripción en la LNERE, deben también modificarse en estos términos:</p>
318	1. Los ciudadanos que residan en el extranjero y no hayan tramitado su inscripción al Padrón Electoral y la expedición de la CPVF desde el extranjero, podrán, a partir del 1 de octubre del año previo al de la elección presidencial y hasta el 31 de marzo del año de la elección, solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el formato de solicitud de inscripción en la lista nominal de electores

	residentes en el extranjero, en los sitios, en territorio nacional y en el extranjero, que acuerde la Junta General Ejecutiva, y a través de la página electrónica del Instituto.
319	<p>1. Las solicitudes de inscripción al Padrón Electoral ciudadanos que residan en el extranjero serán atendidas en el orden cronológico de su recepción, debiéndose llevar un registro de la fecha de las mismas.</p> <p>2. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a la inscripción del solicitante en la sección del Padrón Electoral de electores residentes en el extranjero. En caso de que el solicitante tenga una inscripción previa en el Padrón Electoral se le dará de baja de la sección correspondiente a los ciudadanos residentes en México.</p> <p>3. DEROGAR.</p> <p>4. Concluido el proceso electoral la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a reincorporar a los ciudadanos que así lo soliciten a la sección del Padrón Electoral que corresponde a los residentes en México.</p> <p>5. DEROGAR</p>
320	<p>1. Concluido el plazo para la recepción de solicitudes de inscripción, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a elaborar las listas nominales de electores residentes en el extranjero con base en los registros contenidos en la sección de residentes en el extranjero del Padrón Electoral.</p> <p>2. Las listas se elaborarán conforme al criterio de domicilio en el extranjero y distrito electoral de referencia y de domicilio en México, por entidad federativa y distrito electoral, según sea el caso, ordenados alfabéticamente. Estas listas serán utilizadas por el Instituto para efectos del escrutinio y cómputo de la votación.</p>
321	Los partidos políticos, a través de sus representantes en la Comisión Nacional de Vigilancia, tendrán derecho a verificar las listas nominales de electores residentes en el extranjero, a que se refiere el párrafo 2 del artículo anterior, a través de los medios electrónicos con que cuente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

Elaboración propia con información del *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE*, IFE, 2013.p 50-58.

Anexo 2.

Reforma al Código Federal de Instituciones
y Procedimientos Electorales para el voto
por internet.

Artículos	Modificación
323	1. A más tardar el 31 de enero del año de la elección, el Consejo General del Instituto aprobará el formato de boleta electoral electrónica para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que será utilizada por los ciudadanos residentes en el extranjero.
324	1. El acceso a las boletas mencionadas en el artículo anterior, se hará a través de un dominio de Internet, mismo que deberá ser previamente aprobado y adquirido por el Consejo General.
325	1. El Instituto deberá garantizar que el voto por Internet cuente con los mayores elementos de seguridad disponibles.
326	<p>1. El sistema de voto por Internet deberá contar con los siguientes elementos mínimos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación; b) Darle la oportunidad al votante de corroborar el sentido del voto del elector, antes de su emisión; c) Evitar la coacción del voto, permitiendo al votante, si fuese su elección, sufragar tantas veces como lo desee y contabilizando como válido, únicamente el último voto emitido; y d) Contar con un Programa de Resultados Electorales en tiempo real, público y confiable. <p>2. El Instituto emitirá los lineamientos tendientes a resguardar la seguridad del voto.</p>
327	1. El sistema de votación deberá abrirse a las 12:00 horas del último día de la campaña electoral, en los términos establecidos por el artículo 237, párrafo tercero del presente Código, y deberá cerrarse a las 18:00 horas del día la jornada electoral.
328	1. El día de la jornada electoral el Secretario Ejecutivo rendirá al Consejo General del Instituto un informe sobre el número de votos emitidos por los ciudadanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de los electores. Dichos resultados deberán obtenerse del sistema implementado para la emisión de la votación y deberán ser auditables.
329	<p>1. Una vez cerradas las elecciones en la Sala de Consejo del Instituto, se realizará la instalación de la Mesa, misma que estará integrada por tres ciudadanos que serán insaculados, así como por los Consejeros y los representantes de los partidos políticos.</p> <p>2. Acto seguido, los ciudadanos de la Mesa solicitarán a los Consejeros Electorales llevar a cabo la integración de la llave electrónica de cifrado del sistema de voto, insertando sus llaves electrónicas e introduciendo su contraseña para poder habilitar el cómputo del sistema.</p> <p>3. El sistema de cómputo atenderá al distrito de referencia del ciudadano que reside de manera permanente en el extranjero y al distrito electoral en el caso</p>

	<p>del ciudadano que reside de manera temporal en el extranjero. 4. Los resultados deberán proyectarse durante la sesión del Consejo General. Posteriormente deberá imprimirse el Acta que contenga los resultados recabados de manera automática y vía Internet.</p> <p>5. El Acta con los resultados de la votación deberá estar firmada por los integrantes de la Mesa y será entregada al Secretario del Consejo General procediendo a realizar el cierre de la Mesa.</p> <p>6. Una vez realizado lo anterior, los resultados deberán ser publicados por el Sistema de Resultados Electorales Parciales.</p>
330	<p>1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará el momento y las condiciones en que se deberán integrar y sumar los resultados de la votación proveniente desde el extranjero, al cómputo de la votación nacional.</p> <p>2. DEROGAR</p>
331	<p>1. En caso de que se deba proceder a realizar el recuento de votos en la elección presidencial, de conformidad con lo establecido en el artículo 295, párrafos 2 al 9 del presente ordenamiento, el Consejo General determinará la manera en que se deberá realizar el recuento de la votación electrónica emitida desde el extranjero.</p> <p>Incisos a) a f): DEROGAR</p>
332	<p>1. El Consejo General determinará las condiciones en que se hará llegar la información derivada de la votación emitida en el extranjero, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, para los efectos legales conducentes.</p> <p>Párrafos 2 a 4: DEROGAR</p>
338	<p>1. De manera complementaria y con la intención de ampliar el acceso al voto, el Instituto, en coordinación con otros organismos públicos, deberá promover e instrumentar la instalación de dispositivos con acceso a Internet en consulados clave y en lugares donde exista una amplia concentración de ciudadanos mexicanos, que no tuvieran acceso a Internet por su propia cuenta.</p> <p>2. Asimismo, deberá crearse una instancia de apoyo telefónico para la resolución de dudas y aclaraciones solicitadas por los electores.</p>
333,334,335	<p>Al quedar cubierto el escrutinio y cómputo de los votos en el artículo 329, estos artículos deben de ser Derogados.</p>

Elaboración propia con información del *Análisis Jurídico, Técnico, Organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el VMRE*, IFE, 2013.p 85-89.

Referencias

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luís F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 9.

Almond, Gabriel y Sidney, Verba. *La cultura cívica*, Madrid, Fundación de Estudios Sociales, 1970

Ancona Sánchez-Zamora, Elsa Martina. *Derecho al voto de los mexicanos en el exterior*, México, IFE, 1999.

Bardach, Eugene, “*Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*”, México, Porrúa-CIDE, 2004, p.13

Bobbio Norberto, *El futuro de la Democracia*, México, FCE, 1991. p. 14

Carpizo, Jorge. Valadés, Diego. *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, IJ-Porrúa, 2002, 140 p.

Carvajal Silva, María Raquel, *Migración Internacional y Derechos Humanos. Derechos Humanos, Civiles, Sociales y Políticos en el Contexto de la Migración México- Estados Unidos*, México, Universidad de Guadalajara, 2004, pp. 132

Dahl, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*, México, Rei, 1993, 228 p.

Fix-Fierro, Hector. *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, UNAM, 2006, 113 p.

García Ochoa, Juan Manuel Coord. *Derechos políticos plenos para los mexicanos en el exterior*, México, Grupo Parlamentario del PRD, 2005, p. 291

Hernández, Rogelio y Varela, Gonzalo, *Políticas Públicas en América Latina*, FLACSO-sede México, 1987.

IDEA Internacional, *Voto en el extranjero. “El manual de IDEA Internacional”*, México, IFE, 2008, p. 77

IFE, *Libro Blanco del Voto de los Mexicanos en el extranjero 2012*, Tomo II, México, IFE, 2013 pp. 15

IFE, *Redes que opinan, El voto de los mexicanos en el extranjero como problema estratégico de opinión pública*. México, IFE, 2002, pp. 4

Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, 2000, México

Martínez Silva, Mario, *Diccionario de Política y Administración Pública*. México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2000, 456 p.

Merino, Mauricio, y Guillermo M. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México, FCE, CIDE, 2010, 323 p.

Orozco Pimentel. Mauricio. *Las reformas electorales en México y el sufragio de los medios en el exterior*, México, Porrúa, 2004, 159 p.

Pasquino, Gianfranco, *La democracia exigente*, México, FCE.1999, pp. 11 y 20.

Patiño Bonnemaire, Vanessa. *La regulación constitucional de la nacionalidad y de la ciudadanía y sus implicaciones al respecto*, México, IFE, 2002.

Pérez Armendáriz, Clarissa. *Ciudadanías plurales y democracia en países emisores de emigrantes*, México, IFE, 2005.

Pineda, Juan de Dios. *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, D.F. ITAM, 1999.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nuestra Democracia, México, IFE Y FCE, 2010, pp. 31-33.

Roth Deubel, Andre Noël, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, ediciones Aurora, 2003.

Sartori Giovanni, *Teoría de la Democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza, 1997, p.28.

Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, tercera reimpresión, 1994, pp.41.

Tacher Contreras, Daniel. *Los diseños de voto y representación de los mexicanos en el extranjero*, México, IEDF, 2009, 93 p.

Hemerografía.

Carpizo, Jorge “El peligro del voto de los mexicanos en el extranjero”, en *Nexos*, núm. 24, julio de 1998.

Gerardo Mejía, José. “IFE impulsa voto en el extranjero”, en *EL UNIVERSAL*, México, 20 de mayo de 2011.

Notas de Reflexiones y Recomendaciones y la Documentación de Lecciones Aprendidas, IFE, 2012.

Payán, Tony y Schober, Gregory S. “A brincos y sombrerazos: la gestión política del voto mexicano en el extranjero en la Cámara de Diputados”, en *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, enero-junio vol. 16 núm. 31, UACJ, Ciudad Juárez, México, pp. 140-177.

Ríos Cázares, Alejandra y Ríos Figueroa, Julio. Capital social y democracia: Una revisión crítica de Robert Putnam, *Política y Gobierno*, CIDE, D.F. vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1999, pp. 513-528.

Documentos Oficiales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, D.F. 2012

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, D.F. 2008

Ley de Nacionalidad, Cámara de Diputados, D.F. 2012

Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, SCJN, D.F. 1981

Páginas electrónicas.

http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomol/capitulo1.pdf Consultada en 28 de abril de 2011

http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/index.htm consultada el 28 de abril de 2011

<http://www.votoextranjero.mx/> consultada el 28 de abril de 2011

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/185606.html> consultada el 20 de mayo de 2011.

Salazar Vargas, Carlos, “Análisis de Políticas Públicas” en http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc167/C_Salazar.pdf consultado el 28 de abril de 2011

www.google.com/analytics consultada el 22 de febrero de 2012.