

Resultados de la Observación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero¹

Dr. Daniel Tacher Contreras
Universidad Autónoma de la Ciudad de México
daniel.tacher@uacm.edu.mx

Resumen

Se presenta la evaluación del modelo de votación de los mexicanos residentes en el extranjero en tres dimensiones: registro de electores, mecanismo de votación y escrutinio y cómputo, a partir de entrevistas que documentan opiniones, percepciones y conocimiento de los ciudadanos residentes en Estados Unidos.

Introducción

De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2008) 113 países cuentan con algún método de voto desde el extranjero. De estos países 53% lo realizan de forma presencial en casillas instaladas en sus representaciones diplomáticas, 15% lo hacen utilizando un mecanismo de votación vía correo postal y 27% tienen fórmulas combinadas de votación.

México, un país con una larga tradición migratoria también es uno de los países donde sus nacionales residentes en el extranjero votan desde sus lugares de residencia. La Secretaría de Relaciones Exteriores (ante la falta de obligatoriedad de los mexicanos a registrarse en algún censo oficial en el extranjero) calcula 11,848,537 (IME 2017) mexicanos nacidos en México que viven fuera del país, de los cuales el 97.23% radican en los Estados Unidos. Sin duda el peso demográfico de esta población es una de las principales razones para hablar sobre el voto en la distancia desde la configuración de los derechos políticos transnacionales.

En la elección del año 2018, por tercera ocasión volvió a ejercerse el derecho a votar desde el extranjero en una elección federal. En este proceso las condiciones fueron distintas. La reforma política de 2014 formó un sistema nacional electoral que abrió la posibilidad de atender algunos vacíos y problemáticas del modelo de votación desde el extranjero, además de impulsar un

¹ Este proyecto fue respaldado por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. El informe completo puede consultarse en:
Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo. 2018. Observación del Voto de los Mexicanos
Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo. 2018. Observación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, ed. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., México

amplio proceso de armonización legislativa a nivel estatal que fortaleció los derechos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero para el ejercicio de sus derechos políticos.

Para la ciudadanía residente en el extranjero los cambios en el modelo de votación atendieron las tres etapas: registro de electores, mecanismo de votación y proceso de escrutinio y cómputo. El cambio central se encuentra en el registro de electores que modifica en cadena el modelo. Adicionalmente, la reforma amplió los cargos de elección y la posibilidad de participar en las consultas populares. En la elección más grande de la historia de México, por el número de cargos públicos en contienda, quienes residen fuera de México pudieron ejercer su derecho para elegir al Ejecutivo Federal, la conformación de la Cámara de Senadores, a siete ejecutivos estatales y a un diputado migrante en la legislatura local de Jalisco.

El observatorio binacional del voto de los mexicanos residentes en el extranjero se planteó como objetivo principal evaluar el modelo de votación extraterritorial en sus tres dimensiones: registro de electores, mecanismo de votación y escrutinio y cómputo, a partir de la evidencia empírica que documente las opiniones, percepciones y conocimiento de los ciudadanos binacionales sobre el proceso y agenda de política pública enfocada a la comunidad mexicana residente en Estados Unidos, así como de información estadística propia del proceso electoral.

En este documento se presentan los principales hallazgos en la observación realizada desde las opiniones y percepciones de los votantes mexicanos residentes en Estados Unidos. El documento se divide en cada una de las fases del modelo de voto en el extranjero y busca enlazar los procesos institucionales con las respuestas ofrecidas por el grupo de migrantes entrevistados. A partir de estos elementos se presentan las conclusiones generales que apuntan a una serie de propuestas en materia de administración electoral del voto en el extranjero.

Para el presente estudio se entrevistaron 74 personas en los Estados Unidos y 31 en México. Las entrevistas evaluaron los siguientes temas: 1) interés en temas políticos, 2) relaciones familiares binacionales, 3) opiniones y conocimiento sobre el proceso de registro y voto desde el exterior, 4) confianza en el sistema político mexicano, y 5) las plataformas políticas de los candidatos de los ejecutivos federales y locales en cuestiones de la población migrante y retornada.

En Estados Unidos se eligieron las tres primeras zonas metropolitanas con mayor número de mexicanos, tales como Los Ángeles, California, donde residen un millón 696 mil mexicanos; Chicago; Illinois que es hogar de 650 mil mexicanos y Houston, Texas, donde se estima que residen 622 mil connacionales. A parte de estas ciudades se eligió Nueva York, Nueva York,

debido a su tradición como ciudad de alta migración, así como dos localidades con una historia migratoria más reciente, como Las Vegas, Nevada (se calcula que residen 320 mil mexicanos esta área) y la zona metropolitana de Nashville, Tennessee, donde viven 36 mil mexicanos, según el *Migration Policy Institute* (2018).

En Estados Unidos los perfiles de los votantes entrevistados fue el siguiente:

- 1) *Líderes migrantes*: Califican como líderes migrantes aquellas personas que al momento de la entrevista se encuentran en la mesa directiva de alguna organización cívica, cuyo objetivo principal sea apoyar a la población mexicana (clubes de oriundos) o sean considerados líderes de opinión o académicos renombrados.
- 2) *Migrantes concientizados*: Personas que, si bien no están a la cabeza de alguna organización cívica, buscan de alguna manera apoyar a la población mexicana en Estados Unidos, ya sea a través de la educación, salud o en otro rubro. Son ciudadanos cívicamente conscientes.
- 3) *Generación 1.5*: Personas que son hijos de padres mexicanos y que fueron traídas a la Unión Americana antes de cumplir la mayoría de edad (18 años). La razón para analizar a esta población es que su experiencia migratoria es esencialmente distinta a las personas que llegaron a Estados Unidos en la edad adulta. Este sector se formó en el país del norte y por lo tanto sus percepciones de México y sobre todo su visión del sistema político son muy distintas a las de personas que emigraron a mayor edad. Su estatus migratorio es irrelevante para cuestiones de este estudio.

En el caso de México para la selección de entrevistados se consideraron las experiencias de familiares de migrantes y retornados en la región de Puebla, en la región de la Sierra Nevada de Puebla y de la Ciudad de México, entidad con el mayor crecimiento de población emigrante, de acuerdo con el Anuario de Migración y Remesas (Fundación BBVA 2016) la Ciudad de México contribuye con 11% del total nacional. En este caso los perfiles seleccionados fueron los siguientes:

- 1) *Retornados mayores de 30 años*: Debían haber regresado a México en los últimos 5 años, sin importar origen o razón de retorno.
- 2) *Retornados menores de 30 años*: Debían haber regresado a México en los últimos 5 años. Sin importar origen o razón de retorno.
- 3) *Familiares de migrantes*: Son familiares de personas que viven en Estados Unidos.

Registro de Electores. Conformación del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) señala en el párrafo primero del artículo 128 que el Padrón Electoral se agrupará en dos secciones, una con información básica de los ciudadanos residentes en México y la otra con los residentes en el extranjero. De esta forma, se atendió la principal problemática del modelo anterior de votación desde el extranjero, la imposibilidad de obtener, actualizar o renovar la credencial para votar en el extranjero y la creación de un padrón permanente.

Este avance en la reforma electoral contempla plazos limitados para la expedición de credenciales en el extranjero. De acuerdo con el artículo 334, el Instituto Nacional Electoral (INE) dispondrá de 105 días para conformar el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Solamente se abriría un plazo de noventa días para realizar el trámite de credencialización en cada proceso electoral. No obstante, en agosto de 2014 se aprobó el acuerdo INE/CG139/2014 por el cual estableció el proceso de credencialización en el extranjero como una actividad permanente.

Para realizar el proceso de registro de electores a través de las sedes diplomáticas y poner a disposición de la población en el extranjero los medios para la recepción de los requisitos necesarios, el INE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) firmaron el 17 de diciembre de 2015 el “Convenio Específico, en materia del trámite de la Credencial para Votar por conducto de las representaciones de México en el exterior” mediante el acuerdo INE/CG1065/2015. De esta forma, las representaciones consulares de México en el exterior quedaron facultadas para recibir la documentación correspondiente y dar entrada a la solicitud de los ciudadanos mexicanos que así lo requieran. Por su parte, el INE es responsable de la recepción de las solicitudes, revisión de sus expedientes, deliberación sobre su procedencia, emisión de la credencial para votar desde el extranjero y entrega al connacional. El mismo acuerdo señala los mecanismos necesarios para la distribución y entrega, recurriendo al sistema de contacto, el cual debía de ser proporcionado por el ciudadano en su solicitud de incorporación.

El proceso de credencialización en el extranjero consta de cinco pasos. En el primero las personas que realizan su trámite deben realizar una cita en los medios dispuestos por la SRE para la atención del público. En las oficinas de la Cancillería el personal registra los requisitos previstos en el artículo 156 de la LEGIPE y captura las solicitudes a partir de la documentación

proporcionada. En una tercera etapa la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) recibe el expediente electrónico para su procesamiento, verificando la información e identificando en la base de datos los registros que pudieran existir de la persona que realiza el trámite. Con ello, se valida la información a fin de inscribir o actualizar los registros correspondientes. Finalmente, se procede a la entrega de las credenciales en el domicilio del solicitante.

Adicionalmente debe agregarse un procedimiento de activación de la credencial. Este fue incorporado el 8 de enero de 2016 por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores mediante Acuerdo DERFE/01/2016 y aprobado por la Junta Ejecutiva del Instituto por acuerdo INE/JGE63/2016.

El papel que desempeñan los consulados fue recurrentemente señalado durante las entrevistas, tanto en su papel de receptor de documentos para emitir la Credencial para Votar, como su involucramiento en la difusión del voto en el exterior. Si bien 46% de los encuestados ubicó al consulado como la única instancia en donde se puede conseguir dicho documento, solo uno de los participantes indicó correctamente los tres tipos de documentos necesarios para obtener dicha identificación: 78% identificó el acta de nacimiento como uno de los requisitos. Sin embargo, 62% creía que el comprobante de domicilio debía estar a su nombre, cuando esto no era necesario. Algo similar sucedió con la identificación con fotografía, pues 58% de los encuestados pensaron que ese documento debía ser vigente, si bien esto no era forzoso. Es posible que la confusión surja del hecho de que para obtener la matrícula consular estos dos requisitos son necesarios

Las entrevistas mostraron desigual calidad en la atención a los ciudadanos. En el caso del Consulado en Chicago las opiniones recurrentes fueron positivas por el trabajo realizado. La mayoría de los entrevistados felicitaron a la representación consular por su activo papel en la difusión del voto, ya que según relataron, se le informaba a toda persona que iba a renovar su pasaporte que podía también obtener su credencial de elector. Aunque este tipo de actividades también se realizaron en los consulados de Houston y Los Ángeles, esta situación no ocurrió con todo el público y en el caso de Nashville algunos entrevistados señalaron que el consulado escondió la información sobre la credencial de elector.

Desde la perspectiva de los liderazgos migrantes, los consulados pudieron haber hecho más en promoción del voto con eventos o realizando reuniones de promoción con las organizaciones

comunitarias, apuntan que no todos los mexicanos se acercan a esta institución por el mal trato a los usuarios de manera regular o miedo a que el consulado comparta la información con el gobierno estadounidense y resulte en deportación. Sin embargo, es posible que el consulado haya decidido no desempeñar un papel más activo, por temor a ser acusado de inmiscuirse en el proceso electoral. Asimismo, se documentaron casos en los cuales el personal de la representación consular parecía no estar debidamente capacitado respecto a los requisitos para obtener la credencial.

Otra variable que tuvo afectación en materia de registro fueron las actividades de promoción realizadas por el INE. A pesar que desde 2016 hasta finales de junio de 2018² desarrolló una campaña en radio y televisión en México, así como por redes sociales con el fin de difundir la posibilidad de votar fuera del país, a través de las comunicaciones que tienen con sus familiares en México. De los entrevistados 58% afirmó que se habían enterado sobre el sufragio fuera del país por medio de esta campaña (44% por la televisión, 22% por las redes sociales y 6% a través del radio (Gráfica 1).

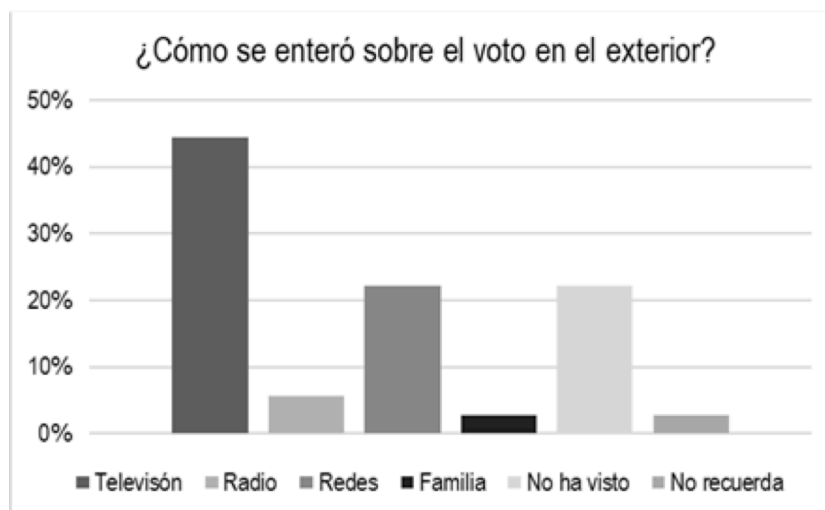
Recuerdo que lo vi por televisión solamente, en otro lado no lo he visto, lo que he visto es que las personas ya pueden votar y tener su credencial y todo eso, nada más. (Migrante retornado joven, Puebla).

Sólo por televisión, recuerdo que ahorita ya van a tener derecho para votar. Aunque a veces dicen algunas cosas estando uno allá y vienes aquí y dicen otras, la verdad cambia todo. (Migrante retornado, Puebla).

En redes sociales he visto que promuevan el voto de los extranjeros, he visto los anuncios de que ahora los migrantes tienen la oportunidad de elegir a sus representantes. (Migrante retornado joven, Puebla)

² La parte más intensa de la campaña se llevó a cabo de enero a marzo de 2018.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia

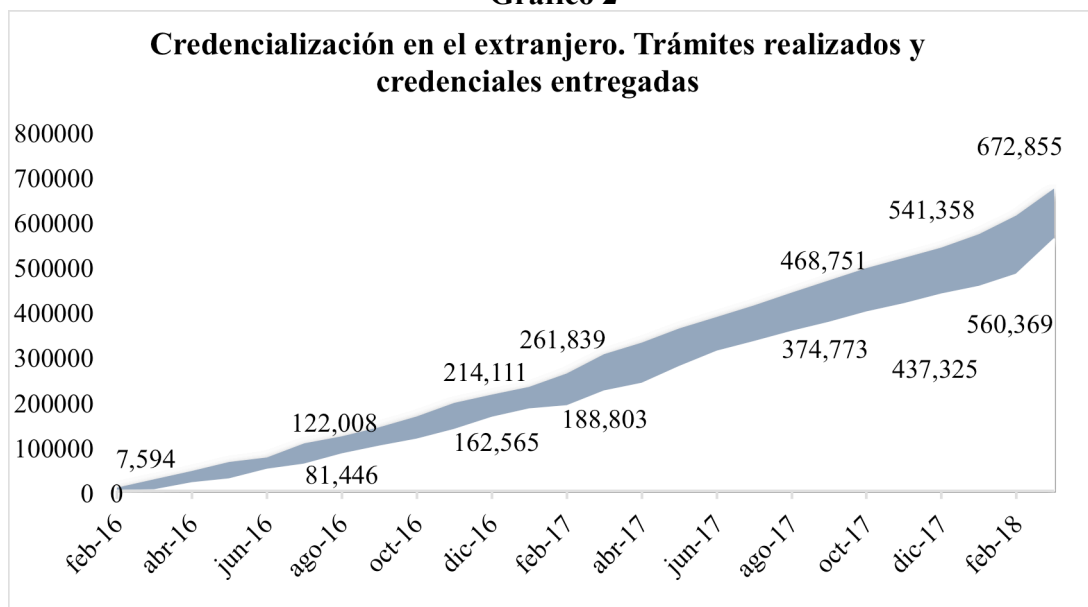
A pesar de haber visto la información en los medios de comunicación, la mayoría de los entrevistados consideró que no fue de gran utilidad (68%). En ese sentido, se puede determinar que si bien se logró informar de la existencia de este derecho, muchos de los familiares no compartieron la información, porque en primera instancia no tenían del todo claro, cuáles eran los requisitos, y además, varias personas en México suponían que estos comerciales se transmitían tanto en territorio nacional como en Estados Unidos, por lo que no lo mencionaron a sus familiares:

Yo creo que allá también lo pasan, entonces los canales que a veces pasan aquí también los pasan allá, a veces uno no lo llega a ver por el trabajo, y tiene que hacer otras cosas, pues claro uno va a trabajar. (Migrante retornado joven, Puebla)

Los participantes en las entrevistas expresaron que en su mayoría se habían enterado del voto extranjero por medio de organizaciones y grupos que atienden migrantes, ya fueran organizaciones de la sociedad civil, clubes de oriundos o federaciones (24%) a esto le siguió el Consulado (18%). En tercer lugar, se encontró la familia o el grupo de amigos y el INE directamente.

Cuantitativamente, desde el inicio del proceso en febrero de 2016 y, considerando, como fecha de corte el 31 de marzo de 2018, cuando finalizó el registro para conformar el LNERE, 672,855 personas solicitaron su credencial para votar con fotografía. En paralelo el proceso de entregas de credenciales llegó al 83.28% de los ciudadanos que realizaron su solicitud.

Gráfico 2



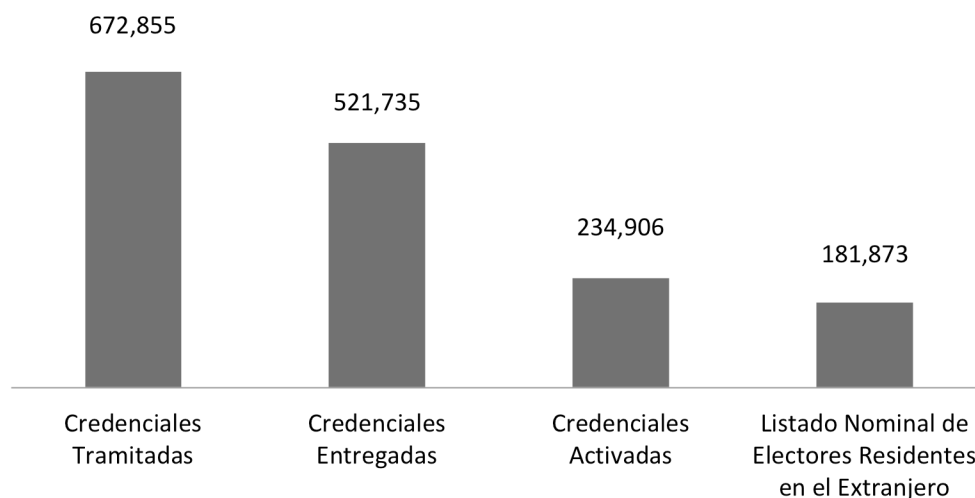
Fuente: Elaboración propia con información del INE

Para completar el registro y conformar el LNERE, se aprobó en el Consejo General del INE el acuerdo INE/CG195/2017 por el cual se establecieron los “Lineamientos para la Conformación de las Listas Nominales de Electores Residentes en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2017-2018”.

Con este marco, para conformar el LNERE se generó un filtro (un embudo) que dificulta la participación de la ciudadanía residente en el extranjero. El LNERE terminó de integrarse una vez que se revisaron las observaciones formuladas por los partidos políticos al registro de 139,857 registros. El número de observaciones procedentes fue de 17 registros indebidamente excluidos o incluidos, que se refieren a 2 registros duplicados; 2 con domicilio irregular; 3 que no aparecen en la LNERE, y 10 registros con apartado postal como comprobante de domicilio (INE, 2008: 4).

Gráfico 3

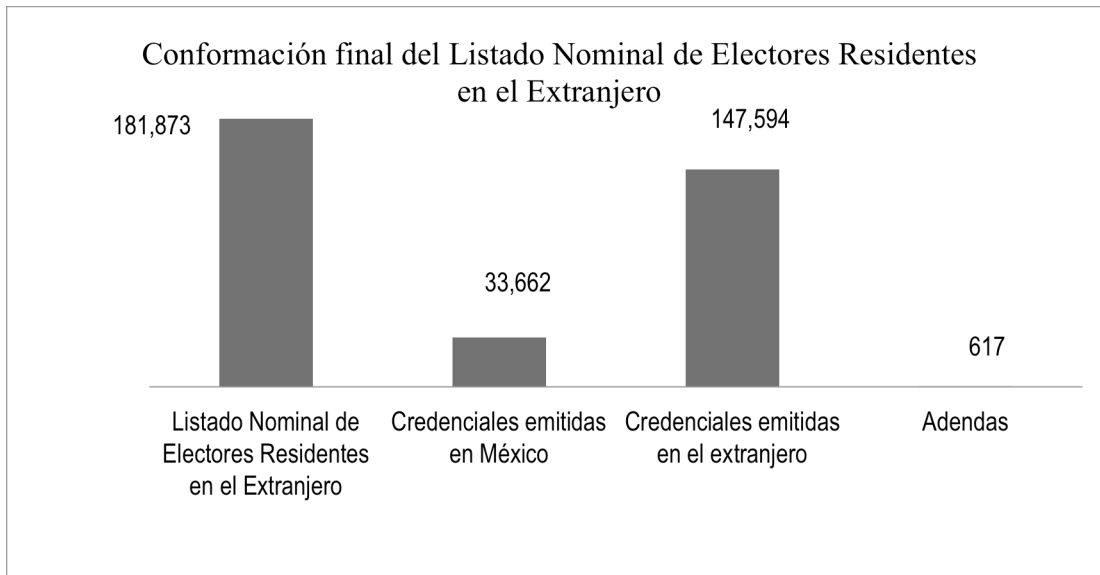
Comparativo del procesos para el Registro de Electores



Fuente: Elaboración propia con información del INE

Los procedimientos relativos al registro de electores concluyeron en su totalidad el 28 de mayo de 2018 una vez que el Consejo General aprobará el acuerdo INE/CG465/2018, en el cual se declaró la validez y definitividad del Padrón Electoral y las Listas Nominales de Electores. Como resultado del amplio número de credenciales tramitadas y entregadas en el extranjero, el LNERE se conformó por un 81.15% de ciudadanos con credenciales solicitadas en embajadas y consulados, solamente 18.5% se registraron con credencial emitida en México.

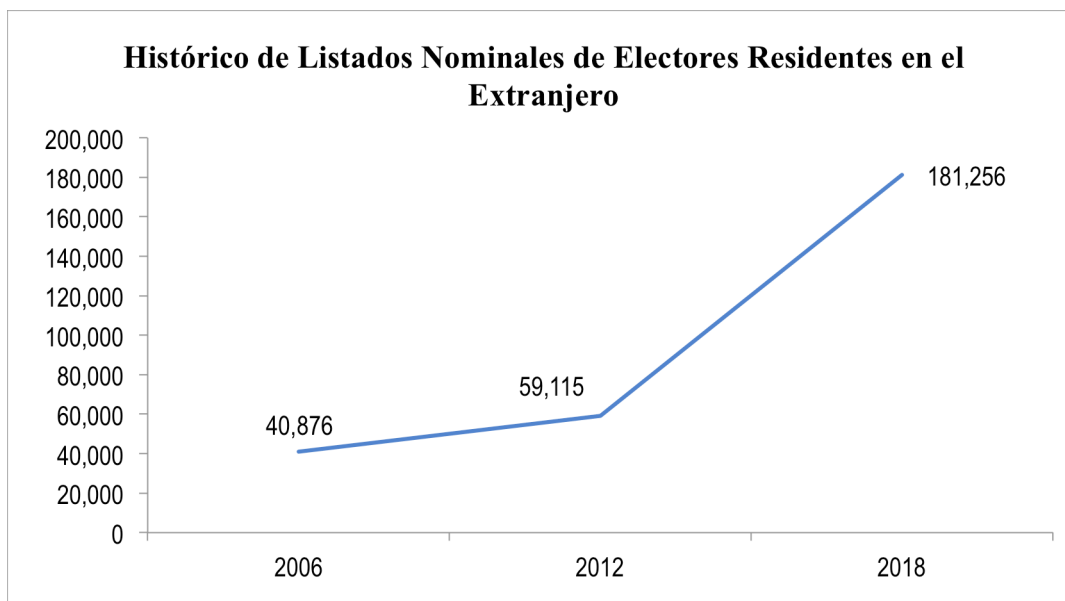
Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia con información del INE

En comparación con los procesos anteriores, considerando solamente a los ciudadanos con credencial emitida en el extranjero, el crecimiento fue de 166.81%, lo cual demuestra la importancia del proceso de credencialización.

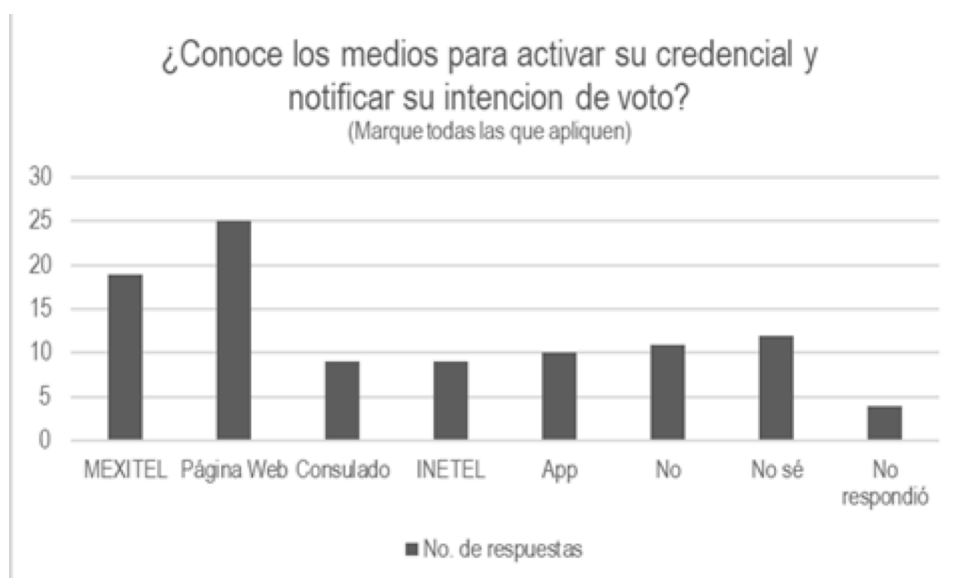
Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia con información del INE

La desinformación y poca claridad fueron mayores en cuanto a la activación de la credencial de elector y el alta en la LNERE. La cantidad de personas que dijo desconocer este requisito fue de 49% de los entrevistados, 57% aún no habían activado su credencial. Resultados parecidos se obtuvieron cuando se preguntó acerca de los medios que podían emplear para activar su identificación. Solo 21% logró identificar alguno de los tres medios correctos (INETEL, internet y aplicación) con los que se podía activar la credencial de elector. Resaltó que MEXITEL fue el medio equivocado con mayor número de menciones (19) (Gráfica 6). La confusión se debe a que, al iniciarse el trámite de manera presencial en los consulados, los encuestados consideran que esta mismas instancia donde se completa.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia

En las entrevistas enfocadas al proceso de inscripción a la LNERE se revelaron los principales medios por los cuales realizaron el proceso de registro. Más de la mitad completó este requisito por teléfono (53%), seguido por internet (24%), la aplicación (11%) y eventos presenciales (8%). Este fue el requisito que más se le dificultó a los entrevistados. Quienes se comunicaron por teléfono manifestaron inconformidad por los largos tiempos de espera o la poca capacidad del centro telefónico del INE para recibir las llamadas (55% tuvo una experiencia insatisfactoria). Las personas que lo realizaron por Internet (ya sea la página web o la aplicación) manifestaron que las instrucciones eran muy poco claras y que había escasa información sobre el seguimiento

al registro (44% encontraron el trámite poco satisfactorio). Si bien, son necesarios ciertos candados para asegurar la integridad de la elección, así como para obtener la dirección de envío de los paquetes en el caso del voto postal, también es importante hacer más eficientes y claros dichos trámites, pues la espera de horas y la información poco clara en internet lleva a que las personas posterguen o desistan de sus intentos de registro.

Mecanismos de votación

La selección de un mecanismo de votación desde el extranjero el reto es doble, por un lado, garantizar que el mecanismo sea accesible y confiable, por otro, contar con elementos de certeza que eviten cuestionamientos sobre posibles alteraciones garantizando el principio básico de “una persona, un voto”.

El modelo de votación que se utilizó en los procesos electorales de 2006 y 2012 especificaba como medio el correo certificado. Sin embargo, el correo certificado es utilizado en México para contar con evidencia de entrega al destinatario, pero no es un mecanismo generalizado en otros sistemas postales. El modelo postal imponía la carga económica del envío de la solicitud de inscripción al votante en el extranjero, a pesar de que en el proceso electoral 2012, el Instituto Federal Electoral absorbió el porte pagado a través del Servicio Postal Mexicano.

Con la reforma política de 2014 se facultó al INE para determinar el o los mecanismos de votación. En el artículo 329 de la Legipe señala que el mecanismo de votación “podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto”.

En este sentido, la expectativa sobre la implementación de un mecanismo electrónico impulsó al INE a estudiar posibilidades para su desarrollo. El Consejo General por acuerdo INE/CG770/2016 emitió los “Lineamientos para el desarrollo del sistema del voto electrónico por internet para los mexicanos residentes en el extranjero”. Se instruyó a la Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para realizar un diagnóstico y emitir recomendaciones sobre diferentes modalidades de voto electrónico. Se estudiaron tres modalidades para desarrollar el sistema de votación: adquisición o contratación de un tercero; desarrollo conjunto con un tercero y; desarrollo interno. Para cada una de las posibilidades se consideró el tiempo estimado, presupuesto, beneficios y riesgos asociados. Por lo que la decisión

final fue optar por otro mecanismo entre los que se exploró entregar boletas en forma presencial en sedes diplomáticas. No obstante, por tercera ocasión, se determinó utilizar el medio postal (Acuerdo INE/CG196/2017).

A diferencia de las experiencias anteriores de voto postal, en esta elección se determinó utilizar los servicios de la empresa UPS para garantizar la entrega de los Paquetes Electorales Postales (PEP) y asumir los costos (portes pagados, códigos de barras, cupones internacionales, entre otros) por parte del INE.

En cuanto a la modalidad de voto postal se registraron opiniones positivas en materia de tiempos de envío. De igual manera, la gran mayoría de los entrevistados tuvieron una buena experiencia (74%). Sin embargo, existen algunas desventajas inherentes a este método, tales como la necesidad de que los posibles votantes tengan que esperar en su casa para recibir el paquete en mano, situación difícil para muchas personas que trabajan por varios turnos y a quienes les es imposible sacrificar jornadas laborales por el derecho a decidir a sus próximos gobernantes.

Si bien se logró que la mayoría de los PEP llegaran a tiempo a los connacionales por medio de la mensajería privada, el método no es infalible. Este procedimiento permitió el envío del total de los PEP y de acuerdo con información del INE con este procedimiento utilizado pudieron entregarse 169,811 PEP, que representaron el 93.36% de las personas registradas para votar.

Sin embargo, es necesario apuntar que del total de los 181,873 PEP integrados se presentaron inconsistencias en más de 44 mil paquetes electorales que tuvieron errores en las guías de envío. Este error de impresión desencadenó reacciones negativas acerca del proceso por parte de representantes de partidos políticos ante el INE, de líderes migrantes en Estados Unidos, y de mexicanos residentes de distintos países del mundo.

Ante las críticas, las instituciones electorales aseguraron en múltiples publicaciones que el error sería esclarecido y sancionado, reiterando que la equivocación no ponía en riesgo la seguridad del sufragio proveniente del exterior. La afectación más importante fue en la confianza que se tenía sobre esta institución.

Siento que [en el INE] están haciendo todo lo posible y sé que va a haber fallas, porque como te comento es algo nuevo, lo estamos implementando, se ha ido mejorando conforme va pasando el tiempo, pero obviamente no va a estar perfecto. Todavía hay veces que veo algo que está pasando y digo porque, por qué pasó eso, porque va a quitar más confianza en la comunidad. Por ejemplo, se ha estado corriendo un rumor, el del domicilio a donde se van a enviar los paquetes, no sé si escuchaste, las personas me están diciendo a mí, porque nosotros también estamos

promoviendo todo esto, ves que te dije, es fraude. Y yo digo, por qué hacen esto. Yo sé que no lo hacen a propósito, a veces son errores que pasan, pero con la situación que tenemos ahorita en la mano y con la gente como ésta, que no tiene tanta confianza, pues todo esto nos lo hace más complicado. (Líder migrante, Los Ángeles)

Me quedé en el trámite de la activación, escuchaba ya quejas en ese sentido, las personas se quedaron en otra fase y hablaban de que no les llegaba la boleta, después escuché que les estaban mandando una dirección que aparentemente no tenía conexión alguna con el INE (Migrante concientizada, Nueva York).

Una vez que me llegó el paquete venía bien explicado cómo hacer el proceso, pero el problema surgió cuando leí el nombre de una persona y la verdad no sabía si enviar mi voto en la dirección que me habían dado de una persona que se llama “Alejandro Sosa Durán” con una dirección extraña allá en México, Avenida Tláhuac. Entonces no sabía si enviar mi voto, porque estaba confundido si era legítimo o no era legítimo, si tenía que mandar ahí toda mi información o no y enviar mi voto. (Migrante concientizado, Chicago)

De los votantes entrevistados en Estados Unidos el 51% dijo haber completado el trámite para ejercer su derecho al voto (Gráfica 7). No obstante, 18% de quienes completaron el proceso no había recibido su PEP al tiempo que se llevaron a cabo las entrevistas. Por otro lado, 41% de los entrevistados en Estados Unidos manifestó que no comenzó su proceso para poder ejercer el sufragio en el exterior. De ellos 19% manifestó que votaría en México, debido a que en el lugar de origen podrían elegir cargos locales (la mayoría de ellos son líderes migrantes), 19% manifestó que no se habían enterado a tiempo, mientras que 16% dijo no cumplir con los requisitos, 10% consideró que el trámite era muy complicado y un 10% adicional expresó desconfianza en el proceso. Otros motivos que dieron los entrevistados fue el miedo a que los deportaran debido al clima antiinmigrante que se vive en los Estados Unidos, la desconfianza en los candidatos y/o el INE o que simplemente habían dejado pasar la fecha. En algunos casos, las personas no pudieron registrarse porque no había citas disponibles en el consulado antes de la fecha límite (31 de marzo), situación que se registró en la ciudad de Nashville.

Gráfico 7



Fuente: Elaboración propia

Un dato relevante sobre los entrevistados es la relación edad y participación. Las personas en el mayor rango de edad (56 en adelante), fueron quienes más se registraron para votar (73%), mientras que los de menor rango (18-25) se registraron en menor número. Las personas que completaron su registro para votar desde el extranjero, en su mayoría, son personas que migraron después de 2001 (45%). Asimismo, parecen ser migrantes con documentos que les permiten residir en el país del norte, ya que 66% había viajado a México.

Como se ha señalado la poca difusión que recibió el proceso de registro del voto en el extranjero, así como una falta de información sobre todos los detalles del envío y recepción del voto, tales como las empresas que se utilizarían para el proceso y dificultades para darle seguimiento a la recepción tanto del paquete como de la credencial de elector sumó a la desconfianza existente.

Además, me dicen que se van los votos, porque el conteo se va a hacer en México, ¿ante la presencia de quién? ¿Qué confiabilidad hay? ¿Qué certeza hay de que realmente los van a contar? Sé que sobre el desarrollo de esto detectarán los errores y confío en que se pueda subsanar toda la elección. (Migrante concientizado, Chicago)

Voy a ir a México a votar, es lo más conveniente para mí en estos momentos. No lo tramité aquí (en Estados Unidos) por complejidades, hasta cierto punto miedo por el manejo de información, porque se hace todo en línea. Me dio desconfianza, se pasó el tiempo y ya no lo hice. Me da desconfianza el proceso en línea por lo

que conozco de México, los medios digitales no se me hacen comparables a los de Estados Unidos, los manejos de datos se me hace un tema importante, si acá está mal, allá no veo que tendría que ser mejor. (Generación 1.5, Nueva York)

Escrutinio y cómputo

Los electores residentes en el extranjero emiten su voto en forma anticipada a la jornada electoral y deben enviar su sobre-voto con tiempo suficiente a fin de que sea recibido antes de las 8:00 hrs del día previo a la jornada electoral. Una vez recibidos los votos se clasifican por tipo de elección y entidad. El día de la jornada electoral los sobres con los votos se abren y contabilizan. Para llevar a cabo este ejercicio se determinó una sede denominada Local Único, donde se desarrollaron los mecanismos y logística para el escrutinio y cómputo. Como en los procesos anteriores se realizó en las instalaciones del Instituto Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México.

De esta forma se recibieron 98,470 votos hasta la fecha límite establecida³. Lo anterior implica que no se conoce el destino de 70,141 sobres voto que fueron entregados, pero no regresaron para su conteo, o en caso de recepción extemporánea su destrucción.

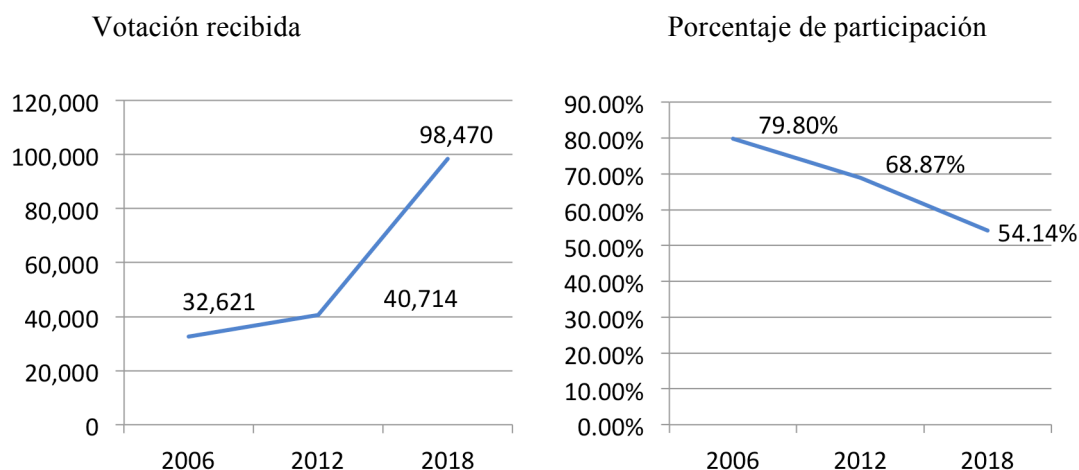
La Junta General Ejecutiva (Acuerdo INE/JGE77/2018) determinó el funcionamiento de un total de 153 Mesas de Escrutinio y Cómputo que atendieron la elección federal y 103 Mesas de Escrutinio y Cómputo Únicas para las elecciones concurrentes. Se calculó la participación de un presidente, un secretario, dos escrutadores, y dos suplentes generales para las mesas exclusivamente federales y, para las elecciones concurrentes un presidente, dos secretarios, cuatro escrutadores y dos suplentes generales. En total para las 256 mesas sería necesario la capacitación de 1,845 ciudadanos.

En comparación con los procesos previos los resultados de participación resultan contrastantes. Aumentó el listado de votantes en el extranjero, el número de votos recibidos y el número de países desde los cuales se registraron los residentes en el extranjero. Sin embargo, disminuyó la participación efectiva respecto al listado de electores.

³ El INE informó la recepción extemporánea de 1,200 sobres voto en respuesta la solicitud de información con número de folio 2210000248518, mediante oficio INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/2169/2018, Ciudad de México a19 de julio de 2018.

Gráfico 8

Comparación entre votos recibidos y porcentaje de votación recibida desde el extranjero en las elecciones federales



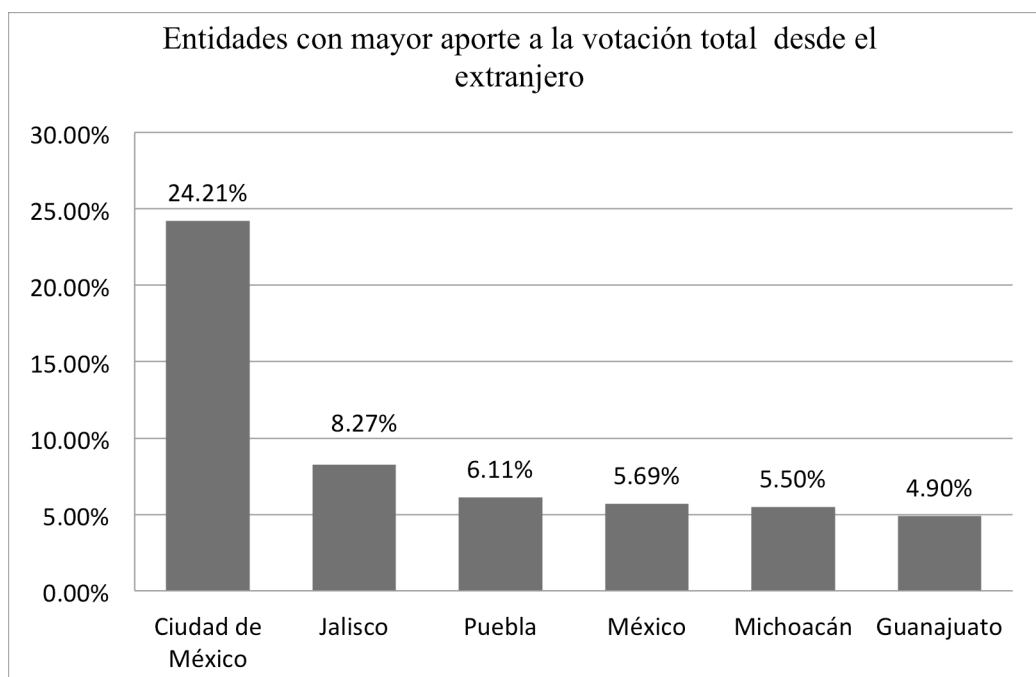
Fuente: Elaboración propia con información del INE

A nivel estatal los grados de participación también sufrieron variaciones respecto a las elecciones previas. Diez entidades registraron crecimiento en participación de más de 200%. Destacan los casos de Oaxaca tuvo el mayor aumento de participación con 445.45% más de votos, seguido de Guerrero con 348.40% y Campeche con 313.73%. En contraste con el crecimiento generalizado de participación, únicamente Baja California registró decrecimiento en la participación recibiendo 3.58% menos votos. Las entidades que registraron menos de 50% de crecimiento en participación fueron el Estado de México y Baja California Sur.

Tabla 2			
Comparativo entre entidades con mayores cambios en la votación desde el exterior			
Entidades con mayor aumento en la votación		Entidades con menor aumento en la votación	
Oaxaca	445.45%	Baja California	-3.58%
Guerrero	348.40%	México	27.65%
Campeche	313.73%	Baja California Sur	44.55%
Durango	284.87%	Sonora	53.63%
Tabasco	281.61%	Nuevo León	68.78%
Fuente: Elaboración propia con información del INE			

Por otro lado, el impacto positivo que tuvieron las elecciones concurrentes en el aumento de la participación se observó en los casos de la Ciudad de México, Jalisco y Puebla que representan las tres principales entidades receptoras de votos. También destaca que por tercera ocasión los capitalinos en el extranjero fueron el principal grupo de electores. El crecimiento del número absoluto de votantes de la capital es sostenido, respecto al total del LNERE los capitalinos en 2006 representaron 16.3%, en 2012 19.81% y en esta elección 24.21%.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia con información del INE

Las entrevistas realizadas permitieron conocer las opiniones de los electores y un elemento central que inhibe la participación: la ausencia del tema en las plataformas electorales. Desde la llegada del presidente Donald Trump a la presidencia estadounidense, la población mexicana residente en ese país ha recibido varios embates a su seguridad, debido al discurso antinmigrante imperante. Según el *Migration Policy Institute*, los arrestos por parte de la agencia de control migratorio (ICE por sus siglas en inglés) aumentaron 42% en el periodo fiscal de 2018, en comparación con el año pasado (Capps, et. al., 2018: 24). Asimismo, Trump ha atacado a jóvenes migrantes, amenazando la continuidad del programa de Acción Diferida para los

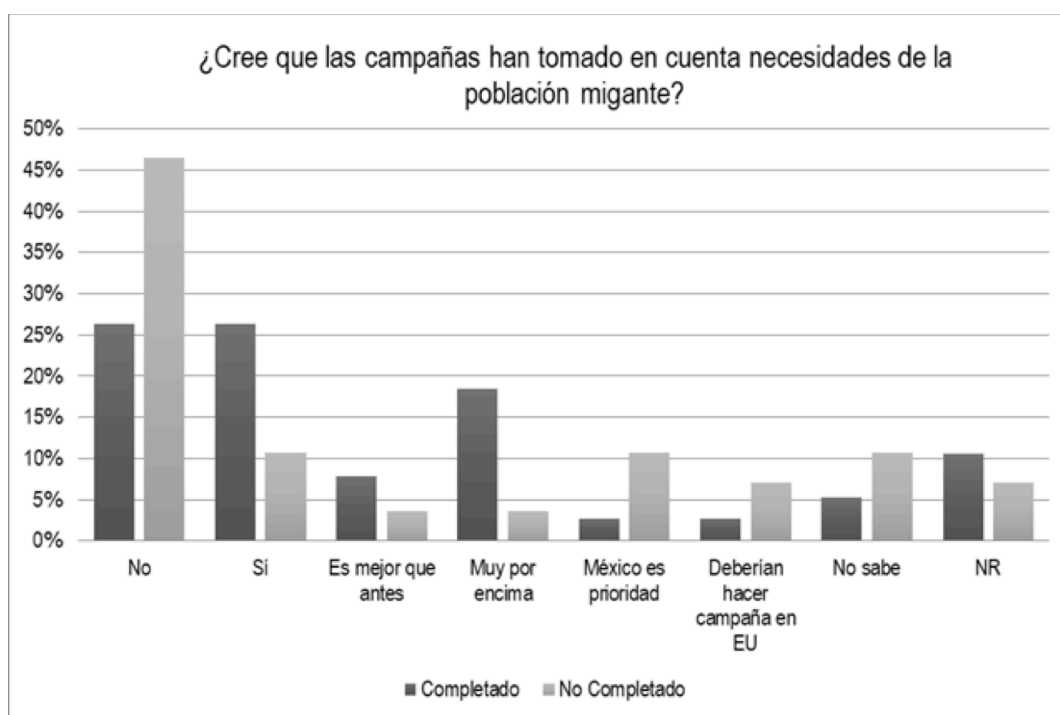
llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés) del cual más de medio millón de mexicanos se ha beneficiado, según el *Pew Research Center* (López, 2017).

Si bien la ley prohíbe que los candidatos hagan campañas en el exterior, también es importante anotar que los aspirantes carecen de propuestas respecto al tema migratorio. En las entrevistas se mencionó que la falta de propuestas de los candidatos desincentivó la participación:

Sí estaba yo muy interesada. Me enteré a partir del mes de diciembre... me fui desalentando, también porque en los representantes no veo a ninguno que tenga un plan completo para atacar los temas de educación, de trabajo en México y de migración, por eso, me desmotivé para votar. (Generación 1.5, Nueva York)

Durante las entrevistas las personas creían que algún candidato o partido había tomado en cuenta las necesidades de la población migrante, quienes completaron el proceso se encontraban divididos, mientras que aquéllos que no completaron su proceso expresaron que no se tomaban en cuenta sus necesidades (Gráfica 10).

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia

A pesar que en el segundo debate presidencial se abordó el tema migratorio, en las entrevistas se expresaron preocupaciones al considerar que era necesario un mayor acercamiento con la comunidad migrante para tratar los temas con mayor profundidad:

Creo que los candidatos han hablado un poco sobre los migrantes, son pocos los que quieren apoyarlos y que quieren también establecer cosas para los repatriados, para los que han sido deportados y para poder integrarlos a la economía de México, pero ... han sido muy débiles, en el sentido de que ellos están esperando a ver lo que va a pasar después ya que hayan sido deportados, en vez de tratar y de apoyar a los inmigrantes que están aquí. Si ellos saben que México se está beneficiando de las remesas de los inmigrantes de aquí. Entonces, por qué no actuar antes, no después de que ya hayan pasado las deportaciones, si actúan antes tienen que ser firmes en lo que le pidan a Estados Unidos. Un mejor tratamiento para los inmigrantes, porque sabemos que aquí en las cárceles de detenciones a veces son muy maltratados. (Generación 1.5, Los Ángeles)

Creo que todavía no hay un entendimiento claro entre los candidatos. Es terrible y decepcionante. La mayor falta de entendimiento es en el tema de representación política, de empoderamiento migrante y creo que la mayoría de los candidatos confunden el tema migrante con la relación bilateral. Para mí el tema migrante debe de estar completamente separado de la seguridad, para poderse integrar como discusión al tema de NAFTA, pero no como parte del tema de seguridad nacional y migración. Obviamente se tocan, si no, no tendríamos el problema de la frontera, pero no es la única. Una vez que ya pasaste la frontera y la crisis humanitaria, existe una comunidad que ya no está en crisis o que sí está en crisis permanente, pero que está asentada y es a la que le quieres llegar. Ya no es un tema de seguridad tradicional, son temas de empoderamiento migrante, de política de educación de intercambio cultural. (Líder migrante, Nueva York)

Además del tema de derechos y protección a migrantes en Estados Unidos, el asunto de la incorporación de las personas retornadas ha cobrado gran relevancia. En la mayoría de los casos de los retornados el malestar, el enojo, la decepción, y la desconfianza hacia el gobierno se debe a la falta de apoyo hacia su situación de retorno (en muchas ocasiones forzado):

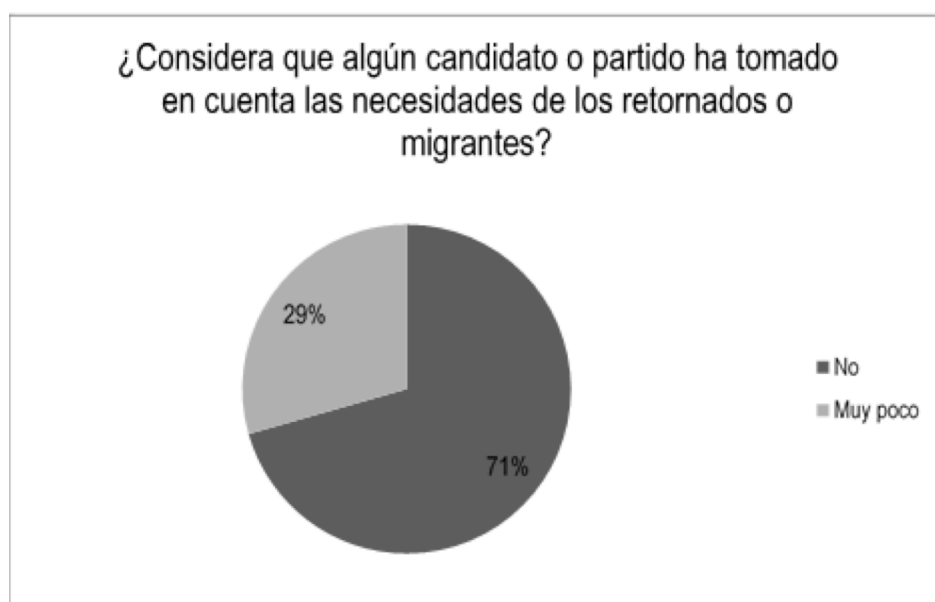
A mí me deportaron. En ese momento yo no traía todos mis documentos, entonces mi hermana me hizo el favor de enviarme todos esos documentos que yo tenía allá. Yo voy a la Secretaría de Educación a revalidar mis documentos y me dicen que todos los documentos que yo llevé tenían que ir traducidos y apostillados. Yo tuve que pagar el envío de los documentos de regreso a Estados Unidos para que me pudieran hacer esos trámites que me pedían aquí en México. Pero siempre me ponían “peros”, nunca hubo un tipo de facilidad para uno que viene del extranjero tenga la oportunidad de seguir con sus estudios, inclusive para el trabajo también. A veces no le dan validez al documento que nos proporcionan allá en los Estados Unidos que es el certificado. Y sí, fue muy tedioso, tuve que esperarme un año y medio para poder iniciar mis estudios en la universidad. En un principio, cuando yo llegué a México intenté sacar mis papeles, pero me costó mucho trabajo. Después de un tiempo pude laborar en un *Call Center*. Después me vine para Tabasco y de igual manera me pusieron un poquito de trabas por lo mismo de mi certificado. Ya después pude tener un poquito de oportunidades en el campo laboral y en cuanto a lo de la escuela sí fue un poquito más difícil, tedioso y costoso también. (Migrante retornado joven, Ciudad de México)

A pesar de que 76% de los retornados declaró que votaría en las elecciones de 2018, la mayoría de ellos piensa que los candidatos tampoco se han preocupado por atender las necesidades que aquejan a esta población (Gráfica 2.20) como se muestra en los siguientes testimonios:

Nada, todos ponen sus propuestas, pero la verdad no, todo es muy diferente cuando uno es deportado hacia acá, no nos toman importancia, nada más le toman los papeles, pero no es como ahorita lo dice. (Migrante retornado, Puebla)

Ninguno de los candidatos se ha preocupado, no he escuchado ninguna propuesta y que les den oportunidades para que ellos puedan regresar con la certeza de que van a encontrar trabajo o cosas así, no hablan de ese tema. (Familiar de migrante, Puebla)

Gráfico 11



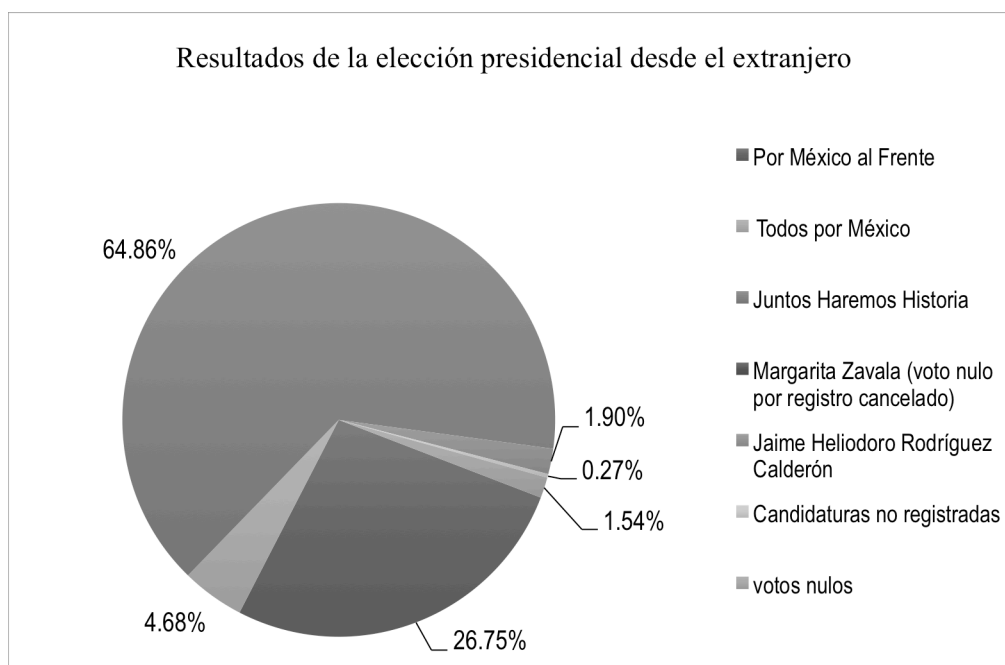
Fuente: Elaboración propia

No obstante, el malestar señalado por los entrevistados las preferencias electorales de la ciudadanía residente en el extranjero los resultados fueron similares a los obtenidos en territorio nacional, salvo por diferencias porcentuales entre las candidaturas. En el caso del candidato ganador de la Coalición Juntos Haremos Historia obtuvo 64.86% más de once puntos de diferencia que en la votación emitida en territorio nacional. En segundo lugar, también con mayor porcentaje de votación que en territorio nacional se ubicó la coalición Por México al Frente. En territorio nacional obtuvo 22.27% mientras que su votación desde el extranjero fue de

26.75%. Mientras que la Coalición Todos por México, que obtuvo el tercer lugar, solamente recibió 4.68% y, finalmente, el candidato independiente, Jaime Rodríguez recibió 1.54% de los votos.

En esta elección un tema relevante fue la cancelación del registro de la candidata independiente Margarita Zavala. Al momento de solicitar su retiro del registro, el 17 de mayo, las boletas electorales destinadas a los votantes en el extranjero se habían concluido de imprimir y los primeros PEP se encontraban en proceso de envío, por lo que se mantuvieron las boletas electorales que contenían su nombre. A pesar de la posible confusión que esto pudo haber causado, Zavala no recibió un solo voto desde el extranjero.

Gráfico 12



Fuente: Elaboración propia con información del INE

Conclusiones y Recomendaciones del Observatorio Binacional del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero

El resultado de este trabajo de observación permite presentar enfocadas a las instituciones electorales locales y nacionales para fortalecer las acciones de vinculación permanente con la comunidad residente en el extranjero. Si bien las actividades desarrolladas por los institutos electorales tuvieron como resultado el crecimiento sustantivo de la participación de la ciudadanía residente en el extranjero, no obstante es necesario fortalecer áreas de oportunidad enfocadas a la vinculación y empoderamiento de la ciudadanía.

1. Integrar de forma permanente estructuras institucionales de atención al voto de la ciudadanía en el extranjero.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las legislaciones estatales contemplan la facultad de los consejos generales para crear unidades técnicas permanentes. En este marco, recomendamos que tanto el Instituto Nacional Electoral como los Organismos Públicos Locales que cuentan con la responsabilidad de implementar votación desde el extranjero cuenten con una Unidad Técnica del Voto de los Residentes en el Extranjero.

Estas unidades deberán desarrollar acciones de coordinación para la planeación estratégica de promoción y difusión los derechos políticos de la ciudadanía residente en el extranjero. Sus actividades deben comprender desde los mecanismos de registro hasta la emisión del voto. Deberán establecer mecanismos de vinculación y seguimiento permanente con sus comunidades para garantizar su incorporación a los listados nominal para votar desde el extranjero.

Por el carácter del Sistema Nacional Electoral estas unidades deben formar una estructura de coordinación para el desarrollo de sus actividades. Se mantiene la rectoría del INE en la materia pero en corresponsabilidad con los OPL para desarrollar actividades relacionadas con el envío y recepción de documentación y materiales electorales.

2. Revisar el proceso integral de voto desde el extranjero en sus tres etapas (registro de electores, mecanismos de votación y escrutinio y cómputo del voto)

Registro de Electores

Como se ha señalado el INE acordó desarrollar de forma permanente el registro de electores en el extranjero. Es necesario fortalecer las campañas de información, comunicación cívica y vinculación. Se debe centrar el objetivo en garantizar que la ciudadanía tenga información completa y comprensible sobre los pasos necesarios para ejercer su derecho al voto.

Sin modificaciones legales el LNERE seguirá siendo temporal y la ciudadanía residente en el extranjero deberá realizar cuatro pasos para incorporarse al mismo, lo cual genera confusión. Considerando que en cada proceso electoral la ciudadanía interesada en votar deberá realizar el proceso de notificación y en el caso de las entidades que ya cuentan con representación (o que contarán con ella) el procedimiento de notificación se realizará cada tres años.

Es necesario considerar acciones que permitan la presencia permanente del INE en el extranjero. En el caso de los Estados Unidos se recomienda contar con delegados que, apoyados en la estructura de la red consular, atiendan regionalmente las necesidades de información, vinculación y capacitación de funcionarios públicos.

Mecanismo de Votación

En esta tercera votación desde el extranjero se evidenció que con la modalidad de voto postal el aumento en la participación afecta directamente la organización, haciéndola más compleja. Debe considerarse que en los dos años en los que se ha desarrollado el proceso de credencialización en el extranjero se alcanzaron a realizar más de 600 mil trámites, en el periodo que comprenderá hasta el año 2024 es previsible contar con más de dos millones y medio de electores en el extranjero.

Es necesario que el Consejo General comience los estudios pertinentes para desarrollar mecanismos de votación eficiente, accesible y asequible para la ciudadanía residente en el extranjero, en particular mecanismos de votación electrónica.

Se recomienda considerar la adopción de mecanismos de modelo de votación mixto que incluya varias modalidades. Adoptar mecanismos mixtos responde a la amplia distribución de electores mexicanos en el mundo que en esta elección se dispersó en 120 países y la distribución en el territorio norteamericano. Si bien la red consular se encuentra en prácticamente todo el territorio estadounidense, la distribución de la comunidad mexicana se ha expandido y con mayores tasas de crecimiento que la media poblacional en ese país.

Finalmente, se requiere que la logística de escrutinio y cómputo también se adecue a las condiciones de emisión del voto para garantizar la agilidad del conteo. Por lo que este tema queda condicionado al mecanismo de emisión.

3. Capacitación y vinculación institucional

La observación realizada con los votantes en el extranjero permitió recabar opiniones sobre la necesidad de fortalecer mecanismos de vinculación permanente entre las instituciones electorales

con la comunidad mexicana. Si bien el Instituto Nacional Electoral cuenta con un área de vinculación esta debe fortalecerse con presencia en el extranjero de forma permanente se recomienda que el INE cuente con representantes regionales apoyados en la red consular en Estados Unidos. Su labor, además, de establecer vínculos con comunidades y organizaciones debe enfocarse a apoyar en materia de capacitación a los servidores públicos consulares para mejorar su capacidad de atención e información oportuna al público usuario sobre el procedimiento de registro de electores.

Por otro lado, existen ámbitos de colaboración necesarios entre la Secretaría de Relaciones Exteriores la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Entre los resultados de nuestras entrevistas el poco conocimiento del trabajo de estas instituciones, de los delitos electorales y la justicia electoral son temas que deben ser materia de divulgación entre la comunidad residente en el extranjero.

Referencias

Fundación BBVA Bancomer. 2016. Anuario de Migración y Remesas, México 2016. Ciudad de México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/le/109457/Anuario_Migracion_y_Remesas_2016.pdf

Gustavo López and Jens Manuel Krogstad. 2017. Key facts about unauthorized immigrants enrolled in DACA: Pew Research Center. Recuperado el 9 de agosto de 2018, de <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/25/key-facts-about-unauthorized-immigrants-enrolled-in-daca/>

Instituto de los Mexicanos en el Extranjero. 2017. Estadísticas de la población mexicana en el exterior. http://www.ime.gob.mx/estadisticas/mundo/estadistica_poblacion_pruebas.html

Instituto Nacional Electoral. 27 de agosto de 2014. INE/CG139/2014. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2015.

-----, 16 de diciembre de 2015. INE/CG1065/2015. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el modelo de operación para la credencialización en el extranjero

-----, 24 de octubre de 2016. INE/CG770/2016. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los “Lineamientos para el desarrollo del sistema del voto electrónico por internet para mexicanos residentes en el extranjero”, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

-----, 17 de marzo de 2016. INE/JGE63/2016. Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los mecanismos para entrega y activación de la credencial para votar desde el extranjero.

-----, 11 de marzo de 2016. ACUERDO 2-ORD/03: 11/03/2016. Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, apruebe la conformación de la sección del Padrón Electoral de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

-----, 28 de junio de 2017. INE/CG195/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los “Lineamientos para la conformación de las Listas Nominales de Electores Residentes en el Extranjero para los procesos electorales federal y locales 2017-2018”.

----- . 28 de junio de 2017. INE/CG196/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los “Lineamientos para la organización del voto postal de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para los procesos electorales federal y locales 2017-2018”, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

----- . 3 de mayo de 2018. INE/JGE77/2018. Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el local único en el que se realizará el escrutinio y cómputo de los votos emitidos por los mexicanos residentes en el extranjero para los procesos electorales federal y locales 2017-2018

----- . 28 de mayo de 2018. INE/CG465/2018. Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se declara que el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores que serán utilizados en las elecciones federal y locales del 1 de julio de 2018, son válidos y definitivos

----- . 2018. Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General, sobre el número de votos emitidos por Ciudadanos Residentes en el Extranjero, clasificados por país de residencia de los electores, así como de los votos recibidos fuera del plazo legal, con fundamento en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

----- . 25 de mayo de 2018. Boletín de prensa 281. “Despliega INE integración y envío del Paquete Electoral Postal del voto de los mexicanos en el extranjero”, disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2018/05/25/despliega-ine-integracion-y-envio-del-paquete-electoral-postal-del-voto-de-los-mexicanos-en-el-extranjero/>

Migration Policy Institute .2018. U.S. Immigrant Population by Metropolitan Area. Recuperado el 1 de agosto de 2018, de <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/us-immigrant-population-metropolitan-area?width=1000&height=850&iframe=true>

Randy Capps, Muzaffar Chishti, Julia Gelatt, Jessica Bolter, y Ariel G. Ruiz Soto. 2017. Revving Up the Deportation Machinery: Enforcement under Trump and the Pushback: Migration Policy Institute. Recuperado el 7 de agosto de 2018, de <https://www.migrationpolicy.org/research/revving-deportation-machinery-under-trump-and-pushback>