

Voto extraterritorial en el contexto subnacional: 2007-2019

José Antonio Carrera Barroso

Introducción

La Matemática ha heredado a la Ciencia Política muchas de sus distintas herramientas para contribuir con la aportación de resultados más exactos y sólidos. La Ciencia Política ha encontrado a un muy buen aliado para robustecer sus explicaciones a partir de la construcción de un puente lógico-metodológico que a veces resulta ser muy evidente, y en otras oportunidades parece un lugar recóndito casi con condiciones arcanas. La complejidad y sofisticación para hacer manejables numéricamente ciertas variables de corte cualitativo, parece ser en muchas ocasiones el amparo para evadir los métodos de índole cuantitativo, pero poco hay de conveniente en ello, pues la construcción de índices por más primigenios que sean, es indispensable para respaldar la fuerza explicativa de algunos argumentos, lo que requiere del despliegue de las necesarias habilidades lógico-matemáticas de cada investigador social.

Como sabemos, los índices y las escalas sirven para medir las diferencias existentes entre las variables relacionadas, así como para ayudar a cuantificar la información de una serie de observables que representan aquellos atributos de interés en un objeto de estudio. De esta manera, el objetivo principal de la presente ponencia—el cual cierra la investigación doctoral— es construir una escala de índole comparativa en torno a las dimensiones administrativas y legales del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. De esta manera, se comparan las distintas dimensiones administrativas y legales que en cada uno de los 32 institutos electorales locales coinciden o divergen para la

implementación del mecanismo extraterritorial de voto. Bajo este orden de ideas, hasta el momento se ha analizado lo que dicta la ley, y también la interpretación e implementación al respecto de los OPLES y el INE; ahora, el paso lógico consecuente es confrontar y comparar el desempeño institucional de cada entidad analizada.

Así, en la primera parte de la presente ponencia –luego de dilucidar algunos cimientos teóricos, se realiza un análisis de índole comparativo, primero en términos de migración estatal para componer un argumento general que dé sustento a la comparación con los diseños institucionales que cada instituto local tiene; y en un segundo momento comparar las particularidades de cada OPLE con el modelo cero, que ostenta el INE. Así, el objetivo de esta primera parte del es construir un índice ordenador que incluya los preceptos necesarios para acopiar el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

La segunda parte requiere un corte mucho más cuantitativo ya que con algunas cifras oficiales, se procura realizar un análisis costo-efectividad en función del presupuesto designado para el voto de los mexicanos en el extranjero, frente a los votos recabados, y con ello, se construye un estimado estadístico en función de los datos de la credencialización para realizar una proyección de la participación de votantes para las elecciones federales de 2018.

Así, las conclusiones del emanan de datos duros que, sin ser eminentemente numéricos, procuran cumplir con el objetivo explicativo que le dote de sustento al apartado capitular.

Dimensiones administrativas y operativas

Preceptos teóricos generales

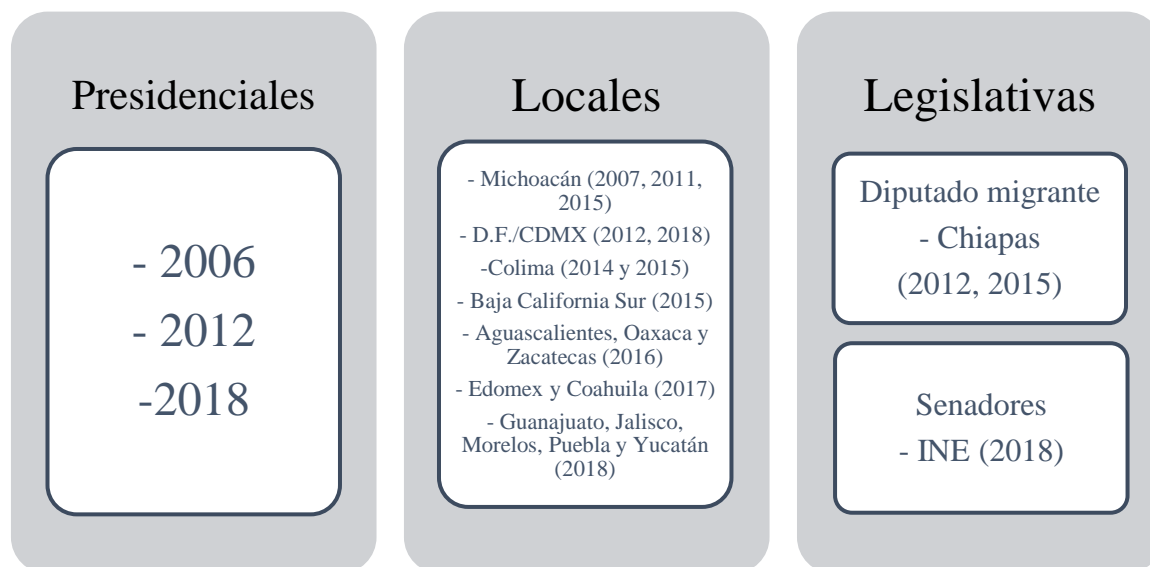
Como se ha revisado hasta este punto, luego de poco más de diez años de que por primera vez se implementara un mecanismo de voto extraterritorial en México, se han celebrado ya un número considerable de elecciones que contemplan dicho mecanismo de expansión de derechos políticos. De esta manera, al finalizar los comicios de 2018, habrá un número importante de elecciones en México que contemplasen la participación del electorado fuera de las fronteras: tres elecciones presidenciales, una para senadores, 17 para elegir gobernador (16 procesos ordinarios y uno extraordinario), dos para Jefe de Gobierno y dos más para diputado migrante en Chiapas, sumando un total de 25 procesos electorales extraterritoriales desde 2006 al presente. Lo anterior, sin tomar en cuenta la celebración de elecciones concurrentes en algunas entidades federativas (Ver Figura 1).

En otras palabras, hay un número de casos suficientemente robusto para generar una memoria institucional sólida en términos de aprendizaje respecto a los muchos y tan diversos factores que influyen en el diseño e implementación del mecanismo extraterritorial de voto. Así, hay que aplicar al análisis del voto de los mexicanos en el extranjero con el de calidad de las elecciones, el cual tiene que ver *grosso modo*, con reducir considerablemente los niveles de desconfianza respecto a los procesos electorales, a través de la correcta y nítida aplicación de los preceptos administrativos y reglamentarios en la búsqueda de un “*piso parejo*”.¹ Además, y retomando la idea de Flavia Freidenberg, la calidad es también la búsqueda de parámetros de estabilidad operativa, administrativa y legal.²

¹ El término “piso parejo” refiere principalmente a la eficacia en la equidad en la contienda. Aunque es un término que pudiese parecer inelegante o coloquial, es producto del convencionalismo conceptual que la autoridad electoral ha lanzado como campaña, y la cual ha sido suficientemente exitosa para acuñarlo en el imaginario ciudadano.

² Flavia Freidenberg, “La calidad de las elecciones en América Latina” 2013, p. 3 en http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/77 [Consultada el 14 de septiembre de 2017]

Figura 1: Elecciones extraterritoriales en México, 2006-2018



Fuente: Elaboración propia.

Así, como se ha revisado a lo largo del texto, uno de los grandes objetivos de la reforma político-electoral de 2014, es elevar la calidad de las elecciones tanto a nivel federal como a nivel local, lo cual en parte se plantea sea gracias a la recomposición de responsabilidades en términos administrativos y organizacionales, y con ello recobrar la tutela autorizada en oposición a las malas prácticas que han surgido a lo largo de la historia electoral mexicana; pues como afirma Irma Méndez de Hoyos, aunque *no hay manera de erradicarlas, [sí] hay manera de controlarlas, sancionarlas y castigarlas...ya que si bien no necesariamente alteran el resultado electoral y la voluntad del electorado, sí tienen un impacto de carácter democrático en las elecciones.*³ De esta manera, la académica de FLACSO México propone para el análisis de la calidad de las elecciones en los OPLES, tres indicadores que reflejan la gran

³ Irma Méndez de Hoyos, “Calidad de las elecciones y reforma electoral 2014 en México: algunas implicaciones” en Manuel Rafael Huerta *et al* (coords), *Análisis de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México, 2014, pp. 194-196.

heterogeneidad de los institutos locales: el grado de partidismo, el índice de independencia y su grado de profesionalismo. Dichos indicadores, que además están respaldados por el PNUD, servirán como precondition para evaluar específicamente a los OPLES en el tema de voto extraterritorial.

En primer lugar, es importante recuperar que para investigadores como Méndez de Hoyos, Pérez Duharte o el propio Guillermo O'Donnell, las elecciones competitivas y con incertidumbre en los resultados son una característica inherente a la democracia, las cuales deben contemplar una serie de atributos necesarios: ser libres, justas, equitativas y transparentes. En ese respecto, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, en términos legales, ha conseguido una homologación en los criterios de la expansión de derechos, contemplando así las particularidades o atributos que se enuncian a continuación (Ver Figura 2).

Figura 2: Atributos del voto extraterritorial en México.



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, existen algunos preceptos teóricos importantes a los que hay que acudir para robustecer el análisis empírico. El primero, que paradójicamente puede ser el más importante y –especialmente en el tema del voto extraterritorial- el menos propenso a ser una variable de control, es la *función ideal de los ciudadanos*, la cual, en un escenario deseable, es aquella capaz de evaluar al partido gobernante, así como a las propuestas presentadas por los partidos de oposición, a través del interés inherente a participar en las elecciones.⁴ Y es que aunque para Pippa Norris, la ingeniería electoral es el engrane que dota de funcionamiento al sistema electoral en su conjunto, la participación ciudadana se encuentra circunscrita a una serie de factores que trascienden el accionar de la autoridad electoral.⁵

Empero, la académica de Harvard construyó una propuesta de concepto de *integridad electoral*, el cual se refiere a la armonización de un sistema electoral respecto a convenciones internacionales o estándares universales respecto al tema de las elecciones, en contraposición a las *malas prácticas electorales* las cuales afectan el ciclo electoral cuando atentan con alguna de sus fases: sea el proceso preelectoral, el periodo de campañas, el día de las elecciones o los periodos posteriores a la contienda. Uno de los escenarios posibles que prevé la propuesta de Norris, es el relativo a la institucionalización de los procedimientos, al cual llama *internalización de las normas por parte de las culturas locales*⁶, lo cual implica inherentemente un proceso de internalización de las normas de participación por parte de la ciudadanía, y tiende a potencializarse con la normalización de los procesos. Para decirlo de otro modo, mientras una elección se implemente con mayor frecuencia,

⁴ Pippa Norris, *Electoral Engineering*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2004, p.69.

⁵ *Ibidem.* p. 229.

⁶ Pippa Norris, *Why electoral integrity matters*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 2014, pp. 21-27.

regularidad y normalidad, los procesos dejan de ser una muestra piloto para con ello consolidarse en el sistema electoral.

Bajo ese mismo orden de ideas, Irma Méndez relaciona a la *integridad electoral* con la *gobernanza electoral* caracterizándola como condición necesaria (no suficiente) de elecciones libres, equitativas y significativas.⁷

De esta manera, lo que sí es posible analizar –además de la participación electoral que obedece no sólo a factores internos de los institutos, sino a una multiplicidad abigarrada de elementos- son las coincidencias y divergencias existentes entre los órganos de la administración electoral en este tema en común.⁸ Lo anterior, es reforzado con la evidencia empírica del trabajo de Hartlyn, en el cual comprueba que los organismos electorales profesionales inciden positivamente en los procesos electorales, más aún si son independientes al gobierno, y dicha independencia se asocia directamente con el fortalecimiento de las reglas electorales.⁹

Calidad e integridad electoral en el voto de los mexicanos residentes en el extranjero

En primer lugar, es importante retomar la evaluación que hizo Irma Méndez respecto a la clasificación de los órganos electorales locales a partir de las tres variables mencionadas en líneas anteriores; pues luego de un brillante análisis,

⁷ Irma Méndez de Hoyos, “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales” en Irma Méndez de Hoyos y Nicolás Loza (Coord.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, Flacso México, México, 2013, p. 29.

⁸ En su carácter abstracto, los órganos de la administración electoral se simbolizan OAE, sin embargo por la reforma política en México, se les conoce como OPLES, órganos públicos locales electorales.

⁹ Jonathan Hartlyn *et al*, “Electoral governance matters: explaining the quality of elections in Latin America” en *Comparative Political Studies*, Volúmen 41, enero de 2008, Estados Unidos, pp. 75-76. En <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414007301701> [Consultado el 20 de octubre de 2017].

respecto a la variable “grado de partidismo”, los logra clasificar a partir de la propuesta de cuatro criterios: dominados por un solo partido; mixto partidizado, independiente partidizado, e independiente de los partidos políticos. Por otro lado, “la independencia” (basada principalmente al proceso de designación de los consejeros) y “el grado de profesionalismo”, a partir de la existencia del servicio civil de carrera, llamado en México *servicio profesional electoral*.¹⁰ Entonces, a partir de la impecable exposición y análisis de los datos, para Irma Méndez el promedio que obtienen los institutos locales bajo la metodología propuesta acerca de las tres variables, es el siguiente (Ver Tabla 1):

Tabla 1: Calidad de los órganos administrativos electorales en México

Entidad	Promedio	Entidad	Promedio
α Coahuila	2.33	ϵ Aguascalientes	1.33
α DF	2.33	ϵ Chiapas	1.33
α Durango	2.33	ϵ Hidalgo	1.33
α Nuevo León	2.33	ϵ Morelos	1.33
β Chihuahua	2	ϵ Nayarit	1.33
β Edomex	2	ϵ Zacatecas	1.33
β Guanajuato	2	ϕ B. California Sur	1
β Puebla	2	ϕ Baja California	1
β Sonora	2	ϕ Campeche	1
β Veracruz	2	ϕ Colima	1
β Yucatán	2	ϕ Michoacán	1
δ Guerrero	1.67	ϕ Oaxaca	1
δ Jalisco	1.67	ϕ Quintana Roo	1
δ Querétaro	1.67	ϕ Tamaulipas	1
δ San Luis Potosí	1.67	ϕ Tlaxcala	1
δ Sinaloa	1.67		
δ Tabasco	1.67		
Simbología (enunciativa): α : Alta calidad β : Calidad media alta δ : Calidad media ϵ : Calidad media baja ϕ : Baja calidad			

¹⁰ Irma Méndez de Hoyos, *Op cit*, 2013, pp.43-53.

Fuente: Irma Méndez de Hoyos, 2013, pp.54-55 [la simbología es propuesta propia].¹¹

Ahora bien, lo anterior sirve como punto de partida para analizar lo conducente a la implementación institucional del voto extraterritorial, ya que dicho índice de calidad de los órganos administrativos puede asociarse a lo relativo a las dimensiones que se han explicado respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, desarrolladas a lo largo de la investigación. De esta manera, las dimensiones administrativas y legales propuestas a comparar son las siguientes (Ver Figura 3).

Figura 3: Dimensiones para evaluar el voto de los mexicanos en el extranjero

Dimensión normativo-legal

- Reconocimiento en la Constitución local del derecho de sus ciudadanos a votar desde el extranjero [Cons].
- Reconocimiento en ley electoral estatal [LEE].
- Aprobación e implementación del mecanismo [A&I].

Dimensión administrativa

- Existencia de lineamientos específicos [LIN].
- Presupuesto propio [PRES].
- Estrategia integral de comunicación (sentido de pertenencia regional) [COM].
- Existencia de Unidad Técnica de voto extraterritorial [UTV].
- Existencia de Comisión integrada por consejeros y partidos políticos [COMI].
- Profesionalización del titular responsable de proyecto [PROF].

Dimensión partidista

- Nivel de partidización [IN.PR] (Méndez de Hoyos).

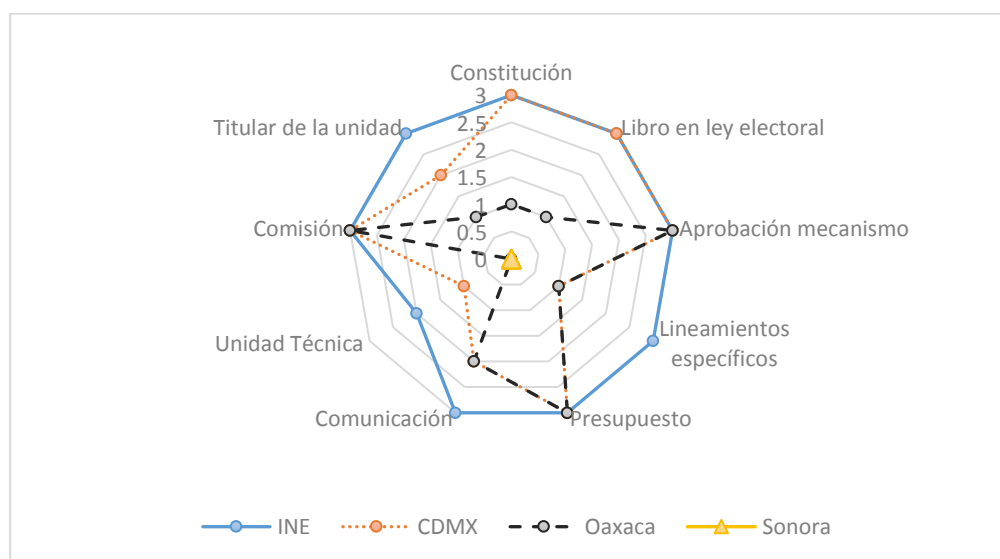
Fuente: Elaboración propia (en corchetes la presentación mnemotécnica de cada variable).

¹¹ Es importante mencionar que el mejor promedio construido puede ser el de 2.33 (suponiendo un escenario ideal de 1 en grado de partidismo, y 3 tanto en independencia como en profesionalismo), ya que si éste aumenta, quiere decir que el grado de partidismo es alto o medio. Dicho lo anterior, ninguno de los cuatro órganos evaluados presenta ese escenario ideal en el que hay altos niveles de profesionalismo e independencia, y bajos niveles de partidismo. Para mayor información, analizar el valioso texto de Méndez de Hoyos.

Es importante mencionar que todas las anteriores variables propuestas, se comparan con dos elementos objetivos: por una lado la tasa de migración estatal (de manera indirecta, con el objetivo de visualizar las entidades con diferentes niveles de atención del mecanismo electoral), y por otro el índice de calidad electoral expuesto en líneas anteriores.

Así, el esquema propuesto de evaluación puede explicarse a través de una gráfica radial de prueba en la que, siendo el INE el ejemplo que cumple de manera satisfactoria en la mayor parte de los rubros de las dimensiones propuestas anteriormente, se analiza cómo se comportan los demás institutos electorales en el tema en cuestión (Ver Gráfica 1).¹²

Gráfica 1: Gráfico de prueba respecto de las dimensiones administrativa y legal-normativa.



Fuente: Elaboración propia.

Aclarada la metodología, también resulta relevante analizar la tendencia migratoria de cada una de las entidades de la República Mexicana en el último registro que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que si bien es cierto

¹² El libro de códigos se encuentra en el Anexo del presente documento.

que resulta imposible, no sólo rastrear la totalidad de emigrantes mexicanos en el extranjero, sino además hablar de migración total; aunado a que las bases de datos contemplan a todos individuo que haya emigrado del país (por lo que no hay datos precisos de la condición de ciudadanía de los migrantes, ya sea por no cubrir los requisitos, o bien por no contar con la credencial de elector), siguen siendo datos fundamentales que pueden determinar la densidad migratoria estatal, frente a la implementación institucional de voto extraterritorial, y determinar los niveles de atención de cada estado en el tema específico. Entonces, el indicador de migración 2016 de las entidades federativas es el siguiente (Ver Tabla 2):

Tabla 2: Comparación entre emigrantes y LNE 2016.

ENTIDAD FEDERATIVA	EMIGRANTES 2016	LISTA NOMINAL DE ELECTORES	PORCENTAJE %
Guerrero	69,719	2,461,129	2.83%
Zacatecas	30,518	1,169,307	2.61%
Michoacán	86,119	3,355,732	2.57%
Oaxaca	57,853	2,796,509	2.07%
Durango	23,256	1,257,861	1.85%
Hidalgo	39,439	2,209,013	1.79%
Nayarit	14,775	829,554	1.78%
San Luis Potosí	34,061	1,931,320	1.76%
Querétaro	24,733	1,536,311	1.61%
Aguascalientes	14,754	920,763	1.60%
Guanajuato	66,682	4,279,932	1.56%
Puebla	66,773	4,374,295	1.53%
Jalisco	79,001	5,809,326	1.36%
Morelos	19,163	1,414,623	1.35%
Tlaxcala	11,847	900,404	1.32%
Chihuahua	34,316	2,683,498	1.28%
Colima	6,278	521,733	1.20%
Veracruz	59,772	5,667,582	1.05%
Tamaulipas	25,784	2,574,737	1.00%
Distrito Federal	68,782	7,505,243	0.92%
Sonora	17,459	2,061,426	0.85%

Coahuila	14,940	2,105,334	0.71%
Sinaloa	14,609	2,092,985	0.70%
Baja California	17,363	2,662,184	0.65%
Chiapas	20,555	3,425,651	0.60%
México	67,595	11,542,305	0.59%
Nuevo León	20,318	3,804,985	0.53%
Yucatán	6,038	1,504,631	0.40%
Baja California Sur	1,679	504,282	0.33%
Tabasco	5,279	1,662,811	0.32%
Campeche	1,830	626,794	0.29%
Quintana Roo	2,583	1,167,331	0.22%

Fuente: Elaboración propia con datos INE y SRE.

Ahora bien, es trascendental volver a aclarar que aunque comparar la migración estatal frente a la lista nominal, no es un dato tan riguroso, sí permite distinguir algunos elementos que permiten dimensionar la importancia que puede tener el voto extraterritorial por entidad federativa, y la necesidad de una implementación más concienzuda y con mejores niveles institucionales. Lo anterior para nada quiere decir que a menor nivel migratorio, mayor flexibilidad en la aplicación del mecanismo, o que exista menores niveles de importancia institucional; sino que a mayor potencial demanda, mayor rango de posibilidad de despliegue institucional. Dicho lo anterior, el análisis comparativo se despliega en los siguientes sub-apartados. Antes de ello, únicamente es importante hacer una aclaración de aquellas entidades que no tienen contemplada ninguna dimensión de voto extraterritorial planteadas de manera administrativa o legal las cuales son las siguientes.

Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial en México

Como se explicó anteriormente, la dimensión normativo-legal del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, tiene que ver principalmente con tres

elementos constitutivos: el reconocimiento a nivel constitucional del derecho a votar desde el extranjero; el reconocimiento en la ley electoral estatal; y la aprobación e implementación del mecanismo extraterritorial de votación en las elecciones locales. De esta manera, la dimensión normativo-legal, en las entidades que han celebrado o están próximas a celebrar elecciones locales contemplando la participación de sus ciudadanos residentes en el extranjero son las siguientes (Ver Tabla 3):

Tabla 3: Dimensión normativo-legal del voto de los mexicanos en el extranjero.

ENTIDAD	CONS	LEE	A&E	PROMEDIO
INE	3	3	3	3
Chiapas	2	3	3	2.67
Michoacán	2	3	3	2.67
Zacatecas	3	3	2	2.67
DF/CDMX	3	2	2	2.33
Guanajuato	3	3	1	2.33
Puebla	3	3	1	2.33
Aguascalientes	2	2	2	2
Coahuila	1	3	2	2
Colima	2	1	3	2
Jalisco	3	2	1	2
Morelos	3	2	1	2
B.California Sur	1	2	2	1.67
Oaxaca	1	2	2	1.67
Edomex	1	1	2	1.33
Yucatán	2	1	1	1.33

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales

De esta manera, en términos constitucionales, son seis entidades federativas reconocen de manera clara y con una explicación de la elección extraterritorial en la que los ciudadanos fuera del país pueden participar, al igual que sucede con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así,

el D.F./CDMX, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Zacatecas, cumplen constitucionalmente a nivel local en un concepto similar al nacional. Por otro lado, son cinco entidades federativas que a pesar de contemplarlo en la constitución local, sólo lo mencionan de manera enunciativa, evocando lo establecido en la LEGIPE. Finalmente, son cuatro entidades federativas que aún no elevan a rango constitucional estatal el reconocimiento del voto de los ciudadanos en el extranjero para participar en elecciones locales, por lo que el ejecutivo estatal en todos los casos mencionados, promulgó decretos para la celebración de las primeras elecciones que contemplan la participación de sus ciudadanos extraterritoriales.

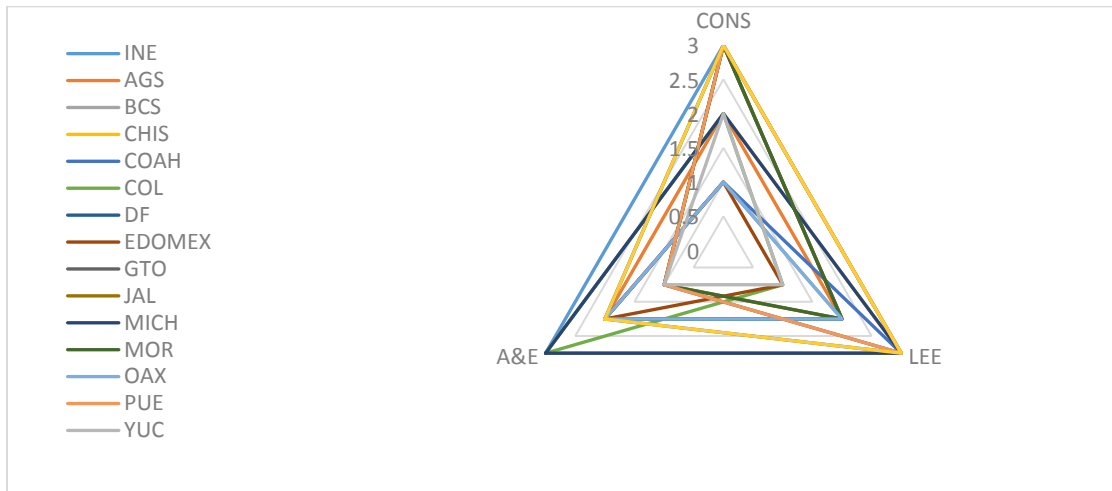
Respecto a la normatividad electoral estatal, seis estados contienen en su código electoral local, un libro específico y exclusivo para distinguir el voto de los ciudadanos en el extranjero: Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Puebla y Zacatecas. Es decir, entidades que, o bien fueron pioneras en la expansión del derecho al voto (Chiapas, Michoacán y cierto sentido Zacatecas por su experiencia pionera *sui generis*), o bien entidades que implementaron el mecanismo en 2017 o 2018. En ningún caso, entidades que lo implementaron cerca de la reforma electoral de 2014, sino a partir de lo reportado en los dos primeros años de implementación por parte de las experiencias que luego de la reforma ejecutaron el mecanismo. No es de ninguna manera casual que la mayoría de los casos en los que se menciona de manera clara el despliegue del mecanismo de voto extraterritorial, a pesar de no ser un libro propiamente en los códigos respectivos, son entidades que, con excepción de Jalisco, Morelos y D.F. / CDMX, implementaron por primera vez el voto extraterritorial en los primeros procesos electorales luego de la gran reforma. Las entidades que únicamente mencionan de manera enunciativa el derecho a votar desde el exterior en sus códigos electorales, son Colima, Estado de México y Yucatán,

que aunque celebraron elecciones en 2014/2015, 2017 y 2018 respectivamente, apelan en el código directamente a lo establecido en la LEGIPE, demostrando de manera muy evidente la disposición de alineamiento a lo que establece el INE en ese respecto.

Finalmente, el tercer elemento de la dimensión normativo-legal, es el correspondiente a la aplicación e implementación del mecanismo de voto extraterritorial. Dicho indicador tiene que ver directamente con la experiencia institucional, por lo que aquellas entidades como Chiapas, Michoacán, D.F./CDMX, Colima y Michoacán, obtienen la calificación más alta, destacando por supuesto el caso de Colima, en que en menos de un año se organizaron dos elecciones, una con voto electrónico por internet y la otra bajo los lineamientos del INE, a través de voto postal, en 2014 y 2015 respectivamente. Los estados que lo aprobaron pero no lo implementan sino hasta el 2018, son Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán.

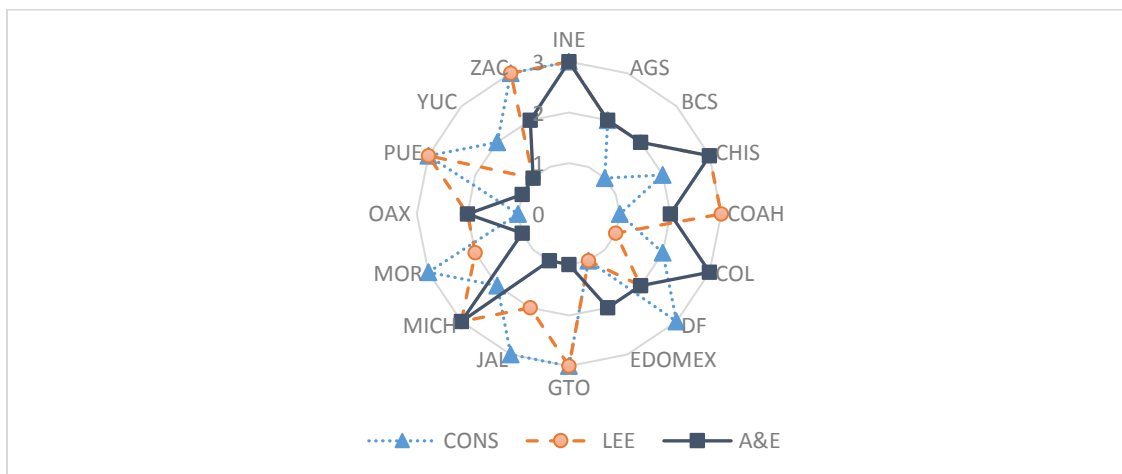
De esta manera, en términos de integridad electoral, la dimensión normativo-legal del voto de los ciudadanos en el extranjero evalúa de mejor manera a aquellas entidades que han tenido en más de una oportunidad la celebración de elecciones con ciudadanos residentes fuera del país. Así, las mejor evaluadas en estos términos son Chiapas, Michoacán y Zacatecas (con 2.67) seguida por el D.F./CDMX (2.33). Resulta muy importante recalcar que con esa misma calificación, la ostenta Guanajuato y Puebla, que celebran elecciones en 2018. En términos de la dimensión normativo-legal, Estado de México y Yucatán son los que se encuentran peor evaluados, con un promedio de 1.67 (Ver Gráficas 2 y 3).

Gráfica 2: Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por componente.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3: Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia.

Dimensión administrativa del voto extraterritorial en México

Por otro lado, la dimensión administrativa está constituida por seis indicadores, los cuales están integrados por: la existencia de lineamientos específicos; la autonomía en el ejercicio de un presupuesto; la estrategia de comunicación y difusión del programa, así como la estrategia del proceso electoral respecto al voto extraterritorial; si existe una Unidad Técnica de Voto de los ciudadanos en el extranjero en la estructura institucional del OPLE; la presencia de una

Comisión del Voto en el Consejo General del OPLE; y finalmente el grado de profesionalismo del titular encargado del proyecto de voto extraterritorial. Así, la dimensión administrativa del voto de los mexicanos en el extranjero de las entidades federativas frente al INE, son las siguientes (Ver Tabla 4).

Tabla 4: Dimensión administrativa del voto de los mexicanos en el extranjero.

	LIN	PRES	COM	UTV	COMI	PROF	PROMEDIO
Guanajuato	2	2	2	3	3	3	2.67
INE	3	2	2	3	2	2	2.5
Chiapas	3	2	2	3	2	2	2.33
DF	3	2	2	3	2	2	2.33
Zacatecas	3	2	2	3	2	2	2.33
Michoacán	3	2	2	3	1	2	2.17
Puebla	2	1	1	2	2	2	1.83
Aguascalientes	1	1	1	2	2	2	1.67
B.California Sur	1	2	1	1	2	2	1.67
Jalisco	1	2	1	2	2	2	1.67
Morelos	2	1	1	2	1	2	1.67
Oaxaca	2	2	1	2	1	1	1.5
Yucatán	1	1	1	2	1	2	1.5
Coahuila	1	1	1	1	1	2	1.33
Colima	2	1	1	1	1	2	1.33
Edomex	1	1	1	2	1	1	1.33

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

De esta forma, el primer indicador es el respectivo a la existencia de lineamientos específicos de voto extraterritorial en cada uno de los OPLES, de los cuales solamente cuentan con ellos los organismos electorales que antes de la reforma electoral de 2014 habían implementado alguna estrategia de voto extraterritorial. Sin embargo, son seis los OPLES que no cuentan con algún lineamiento adicional al que el INE mandata, entre los cuales se encuentran Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Estado de México, Jalisco

y Yucatán; mientras que los cinco organismos restantes, cuentan con algún mecanismo de acción adicional al que el INE propone.

Por otro lado, respecto al presupuesto que tiene cada proyecto de voto extraterritorial en los OPLES, aunque se contempla como escenario ideal la existencia de un ejercicio presupuestal autónomo, ningún OPLE ni el INE, cuentan con esa figura en sus oficinas encargadas de voto extraterritorial. Ahora bien, la variable de control entonces es aquella que tiene que ver con la existencia de modificaciones al presupuesto por parte del Consejo General del OPLE, para redestinarlo a alguna otra actividad. De esta manera, ocho OPLES respetaron el ejercicio presupuestal de la oficina encargada del proyecto de voto extraterritorial, mientras que siete de ellas sufrieron reconfiguración en el presupuesto destinado.

La tercera variable es la relativa a la estrategia de comunicación y difusión de la estrategia de comunicación política. La calificación tiene que ver principalmente con la difusión en uno o más de uno medio de difusión, siendo la mejor calificación la existencia de un vínculo con asociaciones de migrantes y despliegue de personal en el extranjero, como es la estrategia implementada por el INE y el apoyo que recibe por parte de la SRE vía el Instituto de Mexicanos Residentes en el Exterior (IMR) y de los funcionarios del SEM en embajadas y consulados. A las entidades pioneras en la implementación del voto extraterritorial, Chiapas, D.F., Michoacán y Zacatecas, se suma como entidad pionera el caso de Guanajuato, la cual es un verdadero ejemplo en el despliegue de la información y promoción del voto, así como de los pormenores que tienen que ver con registro, credencialización y estrategia de conteo. Además, el OPLE de Guanajuato no sólo ha realizado *spots*, y vínculo con asociaciones de migrantes, sino que ha realizado una estrategia de *spots* que han sido realizados por y para migrantes. Por otro lado, Aguascalientes, Estado de

México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Yucatán, han implementado, además de una serie de *spots* promocionales, una estrategia de difusión en redes sociales.

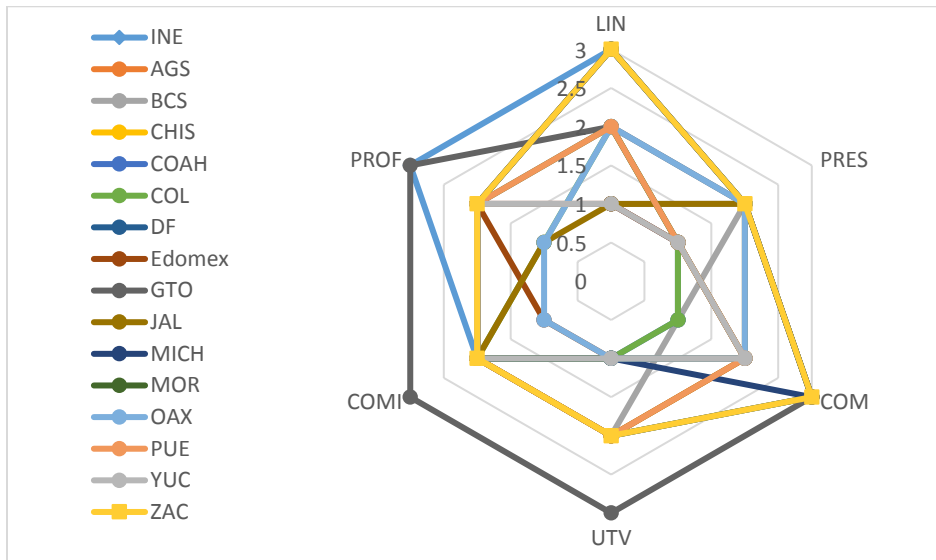
Un elemento de suma importancia es la existencia de una oficina permanente para la difusión y atención del voto extraterritorial, la cual en el ámbito electoral se denomina Unidad Técnica. Además, y como preámbulo relevante, en más de diez años de implementar dicha estrategia, el INE no ha conseguido establecer una oficina permanente de voto extraterritorial, y mucho menos desconcentrada como una Unidad Técnica. La única entidad que ha implementado la figura de Unidad Técnica es Guanajuato; mientras que ocho entidades han abierto –bajo diferentes denominaciones- alguna oficina temporal que se encargue del proyecto de voto extraterritorial. Sólo seis entidades han prescindido de oficina particular, delegando la responsabilidad del voto extraterritorial a alguna oficina que formaba parte de la estructura del OPLE, como por ejemplo el caso de Michoacán, donde el responsable del proyecto es el Director de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

De manera similar a la Unidad Técnica está la instauración de una Comisión de Voto Extraterritorial. En el INE, la comisión tiene un carácter de temporal, a diferencia de las comisiones permanentes que se establecen en la normatividad electoral nacional. En ese respecto, Guanajuato vuelve a ser un ejemplo paradigmático en el tema de voto extraterritorial, pues es la primera entidad federativa –y la única hasta el momento- que tiene una Comisión Permanente de Voto Extraterritorial. Por otro lado y al mismo nivel del INE, sólo el OPLE del Estado de México y de Oaxaca, no implementaron una comisión en términos de lo establecido en los lineamientos electorales, dado que en ambos casos –y bajo el principio de máxima publicidad- las comisiones fueron integradas por todo el Consejo General, incluyendo al Consejero Presidente del OPLE.

Finalmente, respecto al titular de la Unidad Técnica o Jefe de Proyecto, es bastante relevante recalcar que en todos los casos lo ha dirigido personal que posee al menos nivel de licenciatura. Ahora bien, además del INE que tiene un titular con alto nivel de estudios y experiencia en el tema, destaca de nuevo el estado de Guanajuato, cuyo titular cuenta con doctorado especialista en el tema de voto extraterritorial.

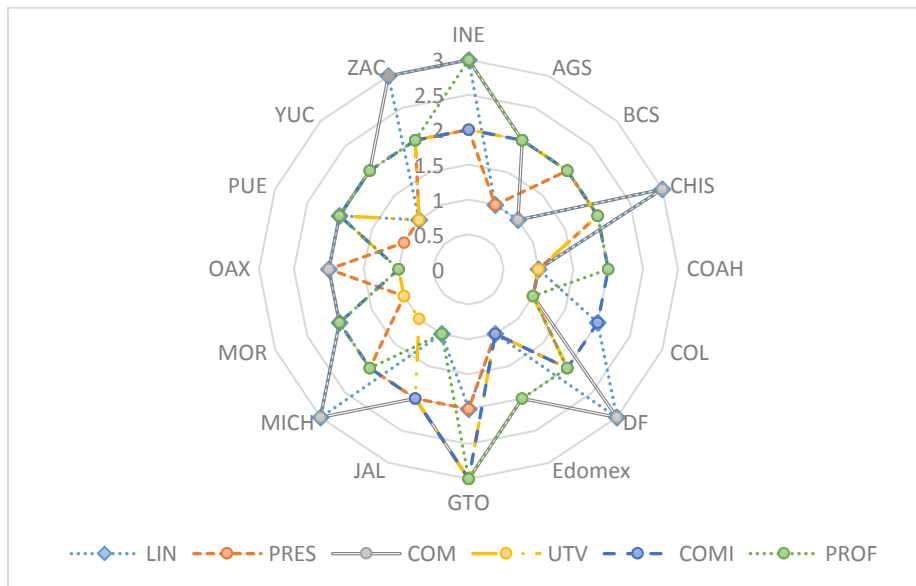
Entonces, el índice de integridad electoral, aplicado a la dimensión administrativa, coloca al estado de Guanajuato por encima del INE, quien se ubica en el segundo lugar del índice, esto debido principalmente por las cuestiones de la Comisión de Voto Extraterritorial, así como la existencia de una Unidad Técnica definida en la estructura institucional. De ahí, siguen las cuatro entidades pioneras en implementar el voto extraterritorial (Chiapas, D.F./CDMX, Zacatecas, seguidas de Michoacán); siendo las peor calificadas Estado de México, Coahuila y Colima. Es importante mencionar que todas las entidades que celebran elecciones en 2018 se encuentran por encima de la peor calificación, lo que demuestra al menos en términos ilustrativos, que la memoria institucional rectora del INE, ha contribuido en retroalimentar a los OPLES que se encuentran a punto de celebrar elecciones con voto extraterritorial. Entonces, la distribución gráfica se puede observar de la siguiente forma (Ver Gráficas 4 y 5).

Gráfica 4: Dimensión administrativa del voto extraterritorial por componente



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5: Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia.

Índice de calidad electoral del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Entonces, luego de explicar de manera detallada cada una de las dimensiones propuestas, lo consiguiente es construir el *índice de calidad electoral del voto de los mexicanos en el extranjero*, para cada una de los OPLES que han implementado el mecanismo de voto extraterritorial, o están próximos a hacerlo en la elección nacional de 2018.

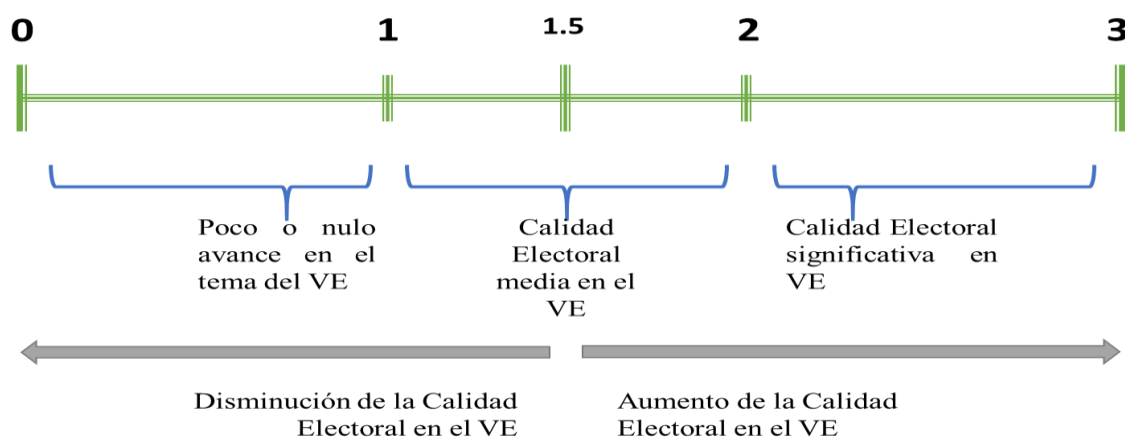
La primera parte del índice se denomina Di , la cual está conformada por el promedio que se genera a partir de la sumatoria de la dimensión normativo-legal (DNL), la dimensión administrativa (DA) y la dimensión de independencia partidista (DIP). Esta última, resulta indispensable para equilibrar el análisis de la calidad electoral, debido a que en muchos de los casos, la principal crítica es que la influencia partidista afecta directamente el desempeño de la institución, en este caso específico, la del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. De esta manera, el primer paso para la aplicación de la fórmula, es la obtención del promedio de la variable Di , para cada una de las entidades federativas.

Lo anterior permite conocer de manera individual el IVEM de cada organismo electoral local, y puede promediarse entre el número total de casos (como máximo 32), aunque en este momento sólo es entre el número de entidades que han implementado o están por implementar dicha figura electoral. Así, el denominador para la elección de 2018, sólo contempla 15 entidades federativas. De esta manera, la fórmula propuesta es la siguiente:

$$IVEM = \sum_i^n \frac{Di}{15}$$

Es importante mencionar que en el índice de calidad electoral propuesto por Méndez de Hoyos, al contemplar una variable que en su estado óptimo se comporta de manera inversamente proporcional a las otras (el caso de nivel de partidización), el índice tiene la posibilidad de homologar calificaciones diferenciadas, además que el máximo promedio posible (tres) no explica la mayor calidad electora. De esta manera, el índice propuesto atiende a respetar las calificaciones asentadas por la investigadora de FLACSO México, pero invirtiendo su orden. Por tanto, la propuesta no es analizarla a partir del *nivel de partidización*, sino del *nivel de independencia política* respecto a los partidos políticos. Lo anterior posee la capacidad explicativa que evalúa a todos aquellos OPLES que reconocen el derecho a votar en el exterior, y que tienden a implementarlo. De esta forma, el continuum del índice recorre de 0 a 3, donde cero es la nula participación e interés por el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos en el extranjero, y 3 la máxima calidad electoral que puede aspirar una instituto electoral en el tema de voto extraterritorial (Ver Figura 4).

Figura 4: Continuum del índice de calidad electoral del Voto Extraterritorial en México



Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, vale la pena distinguir que en términos calidad electoral en la implementación del voto extraterritorial en México, no hay ningún instituto local que obtenga una calificación como la del INE. Además, la mayor parte de los OPLES que ha implementado el voto de los ciudadanos en el extranjero, obtuvieron una calificación superior a 2, mientras que en la totalidad de los casos se supera el valor medio contemplado. Además, al aplicar la fórmula propuesta, el promedio nacional es de 2.19, el cual sirve para observar aquellas entidades que han superado dicho cociente o bien que se encuentran por debajo del mismo (Ver Tabla 5).

INSTITUTO	DNL	DA	DIP	IVEM
INE	3	2.5	3	2.83
CDMX	2.67	2.67	3	2.78
Chiapas	2.67	2.33	3	2.67
Guanajuato	2.33	2.67	3	2.67
Zacatecas	2.67	2.33	3	2.67
Michoacán	2.67	2.17	3	2.61
Puebla	2.33	1.83	3	2.39
IVEM NACIONAL: 2.26				
Aguascalientes	2	1.67	3	2.22
Morelos	2	1.67	3	2.22
B. California Sur	1.67	1.67	3	2.11
Colima	2	1.33	3	2.11
Oaxaca	1.67	1.5	3	2.06
Jalisco	2	1.67	2	1.89

Coahuila	2	1.33	2	1.78
Yucatán	1.33	1.5	2	1.61
Edomex	1.33	1.33	2	1.55

Tabla 5: Construcción del Índice de calidad electoral del voto extraterritorial en México.

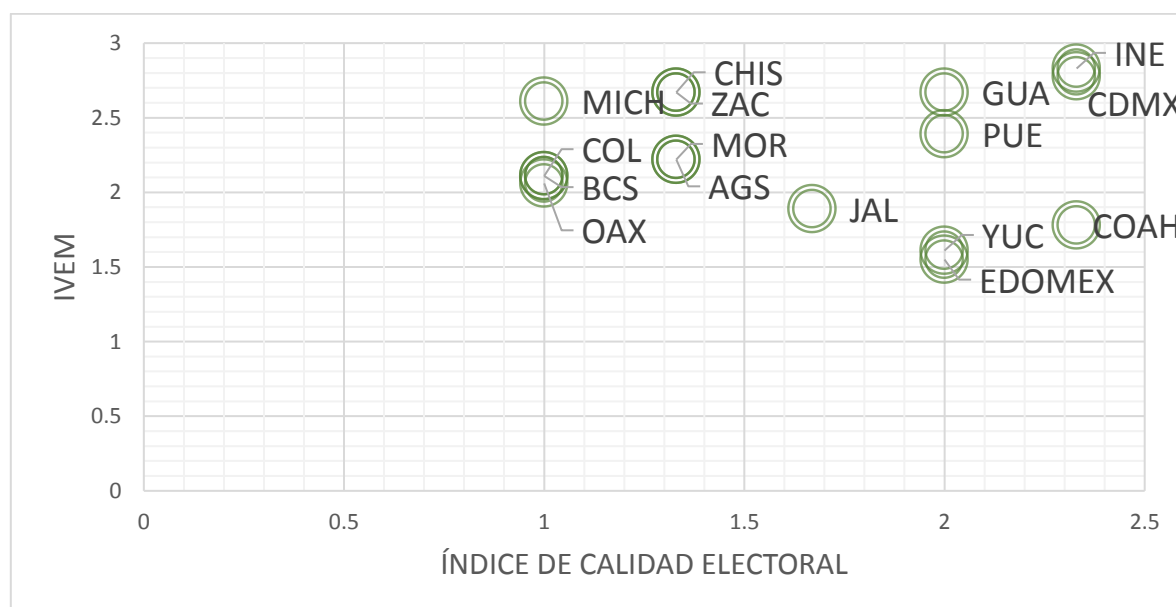
Fuente: Elaboración propia.

Bajo este esquema de medición, es notable destacar que el 100% de los institutos que han implementado o que contemplan el mecanismo de voto extraterritorial, superan la primera mitad de la recta de evaluación, es decir, la condición de suficiencia relativa a la implementación. Además, sólo cuatro OPLES se encuentran por debajo del segundo numeral de la recta (de los cuales Coahuila y Estado de México celebraron elecciones en 2017, y Jalisco y Yucatán harán lo respectivo en el 2018). Destaca además, que aunque no hay algún caso que alcance o rebase la calificación del INE, son los OPLES de Chiapas, Guanajuato y Zacatecas los mejor evaluados por el índice propuesto, dos de los cuales son entidades pioneras en la implementación del reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos en el extranjero. Es imposible dejar de subrayar que Guanajuato, Puebla, Aguascalientes y Morelos (respectivamente) son de los OPLES mejor evaluados, al mismo nivel que las entidades pioneras, lo que sin duda es posible explicarlo a partir de que son institutos que han sido retroalimentados por aquellos que celebraron elecciones locales después de la Reforma electoral, pero antes del 2018.

Por otro lado, luego de conocer la posición de cada uno de los OPLES y el INE en la recta del IVEM, resulta necesario compararlo con el índice de calidad electoral de Méndez de Hoyos, para analizar si existe dependencia directa de la calidad del diseño extraterritorial de voto, frente a la calidad electoral de los institutos.

Es importante no dejar de soslayo que aunque el índice construido por Méndez de Hoyos posee una alta capacidad explicativa, existe la posibilidad de que haya casos en los que el nivel óptimo no es en ningún caso 3 (por la relación inversa de la variable “nivel de partidismo”), sino 2.33. Sin embargo, para llegar a ese rango puede construirse al menos desde seis posibilidades que, sumando siete, al dividirse entre tres den esa cantidad.¹³ A pesar de lo anterior, y respetando la totalidad del índice de Calidad Electoral de la académica de FLACSO México, resulta relevante compararlo con el IVEM propuesto en el presente texto, con el objetivo de ubicar gráficamente ambos índices en sus respectivos ejes (Ver Gráfica 7).

Gráfica 6: IVEM en función del el Índice de Calidad Electoral.



Fuente: Elaboración propia.

¹³ Las posibilidades son las siguientes:

IND	PART	PROF
3	3	1
3	1	3
1	3	3
3	2	2
2	3	2
2	2	3

De esta manera, destaca que el punto más cercano al INE es un instituto cuya aplicación del modelo de voto extraterritorial es para el proceso electoral 2017-2018: Guanajuato. Además, al no existir una correlación fuerte entre ambas variables, y difícilmente con ello afirmar que haya dependencia del IVEM respecto a la calidad electoral de los institutos, no es de sorprender que hay institutos con baja calificación en términos de calidad electoral, con una alta estimación en el tema específico de voto extraterritorial (como por ejemplo Michoacán o Chiapas).

Entonces, para concluir el presente apartado, hay que destacar la relación anterior permite destacar la diversidad de criterios en la implementación total del voto extraterritorial en los OPLES, subrayando que a pesar de la instrucción de la necesidad de homologar criterios electorales, dictada en la reforma 2014, existe una aplicación diferenciada, signada principalmente por cada contexto electoral estatal

Conclusiones

Con lo explicado anteriormente, no cabe duda que el desarrollo del voto extraterritorial en México, ha contribuido a dotar de mayor calidad a las elecciones y a fortalecer el desarrollo de los sistemas electorales a nivel subnacional. Con un crecimiento diferenciado producto de la propia lógica inherente a cada entidad federativa, el mecanismo de voto extraterritorial ha robustecido el diseño institucional de cada uno de los OPLES.

A partir del índice de calidad electoral propuesto por Méndez de Hoyos, fue posible construir un índice propio de voto extraterritorial en México (IVEM) que evalúe de manera igualitaria los avances que en la materia tiene cada instituto electoral estatal, en donde destacan los estados pioneros en el

reconocimiento del derecho a votar por los connacionales en el extranjero, así como aquellos institutos que han obtenido un aprendizaje institucional desde la Reforma de 2014, que emana del federalismo colaborativo y la armonización electoral, luego de dos años consecutivos de implementación del mecanismo en otras latitudes del país.

Además, se comprobó que el gasto, exacerbado para algunos críticos del voto extraterritorial, poco tiene que ver con una tajante comparación entre lo que ocurre dentro del territorio nacional frente a lo que pasa fuera de las fronteras, sino que depende de los niveles de participación electoral, producto de un buen diseño y mejores campañas de difusión. Entonces, el voto en el extranjero no es altamente costoso por su naturaleza extraterritorial, sino debido a los ínfimos niveles de participación, que naturalmente responden a una responsabilidad institucional, pero que se extrapola a las motivaciones personales de los ciudadanos en el extranjero que deciden libremente no participar. Por ello, la importancia del buen diseño institucional acompañado de campañas de concientización, en ningún momento pueden ejercerse de manera óptima con recortes presupuestales o disminución del aparato logístico-administrativo.

Finalmente, destaca que la reforma electoral 2014, permite la participación concurrente, y por tanto el nivel de participación electoral extraterritorial, tendrá la capacidad de influir con mayor intensidad en elecciones concurrentes. Es importante resaltar que si bien es cierto que la participación electoral obedece a un sinnúmero de factores, lo concerniente a lo institucional ha cobrado solidez operativa, tendiente a la homologación de criterios operativos y normativos.

ANEXO

Libro de Códigos

- A. Contemplar el derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero (CONS)
 - 1. Reconocimiento por decreto
 - 2. Se menciona en la Constitución
 - 3. Se hace mención clara y precisa además de los cargos que están a elección
 - 0. No lo contempla

- B. Se contempla en la ley electoral del estado (LEE)
 - 1. Sólo se hace mención en un artículo
 - 2. Se menciona de manera clara en un título
 - 3. Hay un libro destinado al tema en la ley
 - 0. No se hace mención

- C. Aprobación del mecanismo para elecciones (A&I)
 - 1. Se aprobó y se va a implementar
 - 2. Se aprueba y se ha implementado en una ocasión
 - 3. Se ha implementado en más de una ocasión
 - 0. No se contempla

- D. Lineamientos específicos (LIN)
 - 1. Se siguen los lineamientos generales del INE
 - 2. Hay lineamientos complementarios
 - 3. Hay lineamientos específicos que complementan a los del INE
 - 0. No se contemplan lineamientos

- E. Presupuesto propio (PRES)
 - 1. Hay presupuesto sujeto a modificaciones del CG estatal
 - 2. Presupuesto respetado por el CG estatal
 - 3. Presupuesto propio y autónomo
 - 0. No hay presupuesto destinado

F. Estrategia de comunicación (COM)

1. Difusión en comerciales, redes sociales o algún otro medio.
2. Difusión y comunicación en más de un medio de difusión
3. Difusión y comunicación en medios de comunicación y vínculos con comunidades migrantes
0. No hay estrategia de comunicación-difusión

G. Creación de una Unidad Técnica de Voto en el Extranjero (UTV)

1. Se destinó el cargo a una oficina creada con anterioridad
2. Se creó una oficina temporal para el encargo
3. Se creó una oficina permanente
0. No se cambió la estructura administrativa

H. Comisión de Voto de los ciudadanos de extranjero (COMI)

1. Comisión en la que participa el consejero presidente
2. Comisión temporal de voto extraterritorial
3. Comisión permanente de voto extraterritorial
0. No se creó comisión

I. Profesionalización el encargado del proyecto (PROF)

4. Con licenciatura afín y sin experiencia
5. Con licenciatura afín y experiencia en los temas
6. Más de licenciatura y experiencia en tema de voto en el extranjero
0. Sin estudios profesionales ni experiencia o licenciatura no afín

J. Índice de Partidismo (Méndez de Hoyos) (IN.PR)

1. Alto nivel de partidismo
2. Medio nivel de partidismo
3. Bajo nivel de partidismo

Bibliografía

- Babbie, Earl, 1996, *Manual para la práctica de la investigación social*, Desclée de Brouwer, España.
- Babbie, Earl *et al*, 2009, *Adventures in social research*, Pine Forge Press, Estados Unidos.
- Coleman, James, “Propiedades-disposición y formación de índices”, en en Mora, Manuel, *et al*, 1971, *Medición y construcción de índices*, Nueva visión, Argentina, pp-141-156.
- Creswell, John, 2009, *Research design. Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*, Sage, Estados Unidos.
- González, Guadalupe, “Análisis comparado del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, en Durand, Jorge y Jorge Schiavon, 2014, *Perspectivas migratorias III. Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*, CIDE, México, pp. 19-92.
- Hartlyn, Jonathan *et al*, “Electoral governance matters: explaining the quality of elections in Latin America” en *Comparative Political Studies*, Volúmen 41, enero de 2008, Estados Unidos, pp. 73-98. En <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414007301701> [Consultado el 20 de octubre de 2017].
- King, Gary *et al*, 2000, *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*, Alianza editorial, España.
- Méndez de Hoyos, Irma, “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales”, en Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza (Coords.), 2013, *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, Flacso, México, pp. 27-58.

- Norris, Pippa, 2004, *Electoral Engineering*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- Norris, Pippa, 2014, *Why electoral integrity matters*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- Observatorio Electoral Binacional, 2013, *El voto de los mexicanos en el exterior: una mirada binacional desde los ciudadanos*, Iniciativa ciudadana para la promoción de la cultura del diálogo, México-EUA.
- Pérez, César, 2009, *Técnicas estadísticas multivariantes con SPSS*, Garceta, España.
- Lazarfeld, Paul y Allen Barton, “Algunas observaciones sobre el uso de los índices” en Mora, Manuel, *et al*, 1971, *Medición y construcción de índices*, Nueva visión, Argentina, pp.125-140.
- Salazar, Saúl, “Los mexicanos de fuera. Numeralia y cultura política”, en Espinoza Valle, Víctor (Coord.), 2016, *El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales*, Eón ediciones/IEEG, México.
- Torgerson, Waren, “La naturaleza de la medición”, en Mora, Manuel, *et al*, 1971, *Medición y construcción de índices*, Nueva visión, Argentina, pp.83-124.