

LAS ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES
EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO.
PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2017-2018

I. Introducción

Hoy en día las instituciones son pilares fundamentales del desarrollo democrático. Ellas deben de contar con una estructura estable que haga efectiva los cambios institucionales para garantizar la igualdad y la libertad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus mecanismo y procedimientos (Morlino, 2005:39). En este sentido el institucionalismo en el análisis del cambio organizacional, permite abordar diferentes matices sobre las dinámicas detonantes del cambio organizacional tanto endógenas como exógenas, y el análisis de los indicadores, procedimientos formales y su estructuración son la base para entender cómo rinden cuentas los actores políticos y las instituciones democráticas (Vergara, 2012).

Con base en lo antes mencionado, el Voto de los Mexicanos que Residen en el Extranjero (VMRE), cobra relevancia derivado de los cambios constitucionales que se ha realizado en México, pero, además, por dos aspectos contextuales importantes. El primero, por el fenómeno migratorio que se ha generado en los últimos años que, de acuerdo con el Instituto de Estudios de Divulgación sobre Migración, A.C. México es uno de los países con la diáspora más numerosa en el mundo, según cifras de 2015. En este año “la India tenía la mayor “diáspora” registrada del mundo (16 millones), seguida por México (12 millones). Otros países con grandes diásporas incluían la Federación de Rusia (11 millones), China (10 millones), Bangladesh (7 millones) y Pakistán y Ucrania (6 millones, cada uno)” (INEDIM, 2017). Y el segundo aspecto, es el cuidado que se ha tenido a la protección y respeto de los derechos humanos por parte de Organismos Internacionales y Gobiernos, incluido por supuesto, el derecho a la participación política electoral independiente de su lugar de residencia.

En este sentido, es el Instituto Nacional Electoral (INE) quien tiene la responsabilidad del ejercicio del voto extraterritorial bajo el marco contextual, como se ha mencionado, de alta migración de mexicanos y del cuidado de los derechos humanos, pero además están los cambios institucionales por las consecutivas Reformas Electorales, que han impactado en la Planeación Institucional y en el cambio de estrategias de los procedimientos del VMRE.

Derivado de lo anterior, las dos últimas experiencias del VMRE (2006 y 2012) han sido objeto de análisis, cuestionamientos y discusiones por parte de organizaciones de migrantes, grupos de trabajo que el propio Instituto Nacional Electoral (INE) ha creado, así como de la academia. En ellas se sugiere que los procedimientos para la emisión del voto sean cada vez más sencillos y flexibles, además de incluir las nuevas tecnologías de información en su ejercicio. El reto que esto representa para el INE consiste en que los mecanismos para el registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y el ejercicio del voto sean más accesibles y confiables, no obstante, también se tienen que incluir elementos de

certeza y transparencia, que den a la ciudadanía la seguridad y garantía del principio de que cada persona es un voto.

Por ello, el objetivo de esta ponencia es analizar las estrategias que se han llevado a cabo para el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, en el envío del PEP y la recepción SPV para el ejercicio del voto extraterritorial, a través del análisis institucional y de organización del Plan de Trabajo y los diferentes informes presentados por las áreas involucradas en el proceso de la logística postal. No solo para cumplir con los mecanismos que marca la normatividad, sino que estas acciones reflejen mejores condiciones para que el ciudadano mexicano pueda realizar en libertad su derecho al sufragio, y con ello fortalecer la democracia electoral en México.

II. Marco normativo e institucional

La reforma electoral de 2014 trajo consigo un cambio sustancial en el modelo de votación extraterritorial respecto a la elección federal de 2012, ya que se incorporaron los mecanismos para la credencialización de los mexicanos residentes en el extranjero y el registro a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) por internet. Asimismo, se ampliaron los cargos de elección por los que los ciudadanos podían votar desde el extranjero, incluyéndose el de las senadurías y, en el ámbito local, el de las gubernaturas, siempre y cuando las legislaturas lo contemplaran en la Constitución estatal.

En suma, la nueva legislación electoral incorporó modificaciones sustantivas en materia del voto desde el extranjero específicamente en lo referente a la *a)* ampliación de los cargos por los que los ciudadanos pueden votar desde el exterior, *b)* la atribución del INE para emitir la credencial para votar en territorio extranjero, *c)* la ampliación de las modalidades del registro y emisión del voto, *d)* así como la atribución del INE para establecer los lineamientos que deberán seguir los Organismos Públicos Locales (OPL) de aquellas entidades que reconocen el derecho al voto de sus oriundos radicados en el extranjero.

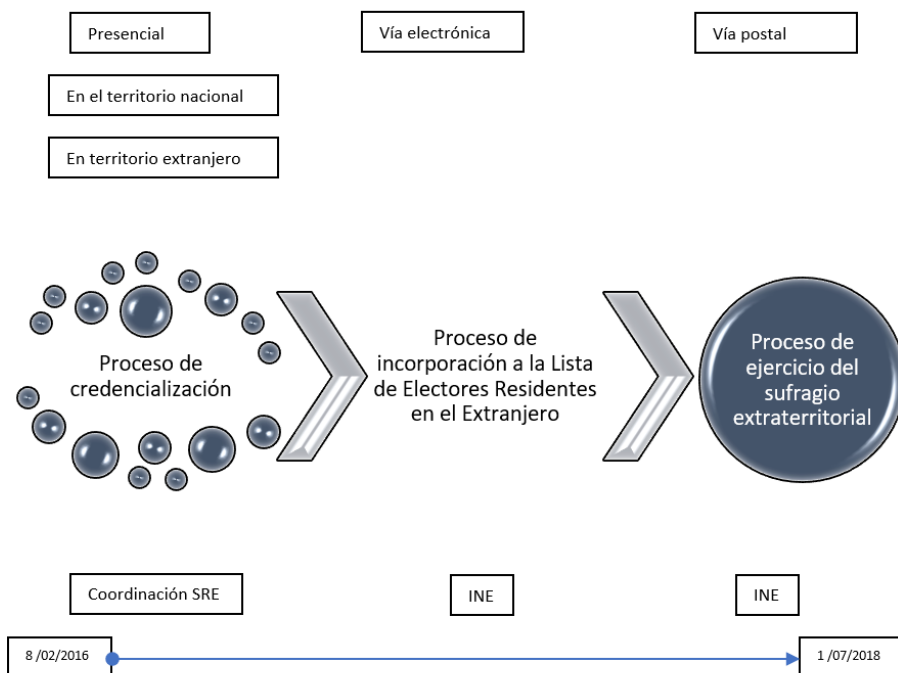
Uno de los procedimientos sustantivos para ejercer el derecho a sufragar es la credencial con fotografía generada por el Instituto Nacional Electoral (INE), la cual representa el instrumento indispensable para ejercer el derecho al voto, sumado a ello, la credencial se ha convertido, para el ciudadano mexicano, en una de las principales identificaciones a nivel nacional e internacional por el nivel tan alto en sus estándares de seguridad que posee.

Desde 1990, con la aprobación del denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la creación del IFE se integra la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con el mandato de generar el catálogo de electores y, posteriormente (1992) expedir la nueva credencial de elector, por primera vez, con fotografía y desde esta fecha hasta el día de hoy, se han perfeccionado sus características de seguridad. En este sentido, desde 1990 se empiezan a crear dos bases de datos, la primera que tiene que ver con el registro general de los ciudadanos, denominado Padrón Electoral, y el segundo que se desprende del primero llamado Lista Nominal. Tanto el Padrón como el Listado Nominal son bases de datos dinámicas que responden a dos tipos de movimientos principalmente. El primero, a los ciudadanos que por primera vez solicitan su inscripción en él, y el segundo, a los ciudadanos que ya están inscritos y solicitan un cambio en sus datos,

por ejemplo, el lugar de residencia o corrección de alguno dato personal o bien por la vigencia de la credencial.

Tanto la *Credencialización* como la integración de la *Lista de Electores Residentes en el Extranjero* sufrieron cambios importantes con la Reforma Político Electoral de 2014, y que actualmente el Instituto Nacional Electoral tiene bajo su responsabilidad ejecutar (materializar) los cambios que marca dicha reforma en México. Ello representó para el Instituto la modificación en varios de los procedimientos y la creación de otros nuevos. En el siguiente esquema se observan las tres fases:

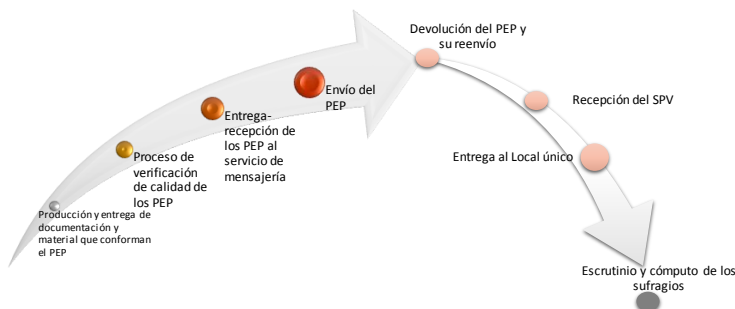
Esquema 1.



Fuente: Elaboración propia con datos de los del Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, Proceso Electoral 2017-2018, junio de 2017.

Frente a estos nuevos lineamientos y responsabilidades, y para cumplir con éxito las modificaciones que la Ley ordena en materia del VMRE (2014), el Instituto Nacional Electoral conformó un grupo de trabajo el cual elaboró el *Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Federal 2017-2018*, que se suscribió como uno de los cuatro Proyectos Estratégicos de la Cartera Institucional y como uno de los siete procesos transversales con la perspectiva institucional para “preparar las elecciones de manera eficaz y oportuna” (INE, 2017:4). Mientras que, en enero de 2018, el Grupo de Trabajo del VMRE para los Procesos Electorales Federal y Locales 2017-2018, presentó su Plan de Trabajo a los Organismos Públicos Locales los procedimientos para el envío del Paquete Electoral Postal (PEP) y recepción del Sobre Postal Voto (SPV), como se observa en el esquema 2.

En el siguiente **esquema 2** se observan las fases:



Fuente: Elaboración propia con datos de los del “Procedimiento para la integración y envío del paquete electoral postal y recepción del sobre-voto, Proceso electoral federal y Locales 2017-2018”, INE/CG196/2017.

III. Planeación estratégica

Uno de los principales insumos para el seguimiento en los cambios en las instituciones y en su organización es la Planeación estratégica que realicen y sus Programas de Trabajo en particular. Con su análisis y frente a los Informes finales nos permite identificar si está asociada la planeación que se realiza frente a los resultados obtenidos. El Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Procesos Electorales 2017-2018, tiene el objetivo general de: *Cumplir disposiciones legales y objetivos de la planeación estratégica institucional, a través de un proyecto transversal que incluya actividades de diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación, para garantizar a los ciudadanos residentes en el extranjero el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, bajo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y certeza, así como de eficiencia y racionalidad (p. 9)* Y para su cabal cumplimiento se ha determinado seis fases que integran las actividades a realizar por cada una de las áreas involucradas, las cuales son:

I. Coordinación, seguimiento y evaluación del proyecto del VMRE

Supone valoraciones previas al proceso de carácter jurídico, normativo, presupuestal, organizacional, procedimental, técnico y operativo. Se establecen modelos de comunicación y coordinación, además de definir las actividades, tareas y fechas ejecución de cada una de ellas. Finalmente, se elaborará un informe final del VMRE durante el Proceso Electoral 2017-2018, mismo que será presentado al Consejo General.

II. Difusión y promoción para registro, emisión del voto y resultados

Se define y ejecuta la estrategia de difusión y comunicación, así como la estrategia de vinculación con los mexicanos residentes en el extranjero. Sedará a conocer el derecho al sufragio, así como los plazos y requisitos para la inscripción a la LNERE. Comenzado el periodo de inscripción, se invitará al registro y posteriormente a la emisión del voto y, finalmente, se socializarán los resultados de la votación.

III. Registro y conformación de la LNERE

Se define el mecanismo de inscripción a la LNERE; se reciben y procesan las solicitudes de inscripción; se integra la LNERE para ser sometida al proceso de revisión y observación por los partidos políticos y candidatos independientes para posterior declaración de validez y se brinda acompañamiento y atención a los ciudadanos interesados en emitir su voto desde el extranjero.

IV. Organización para la emisión del VMRE

Se diseñan, aprueban, imprimen y producen los documentos y materiales electorales para la emisión del voto desde el extranjero; se integra y envía el paquete electoral a los ciudadanos debidamente registrados, y se reciben, registran, clasifican y resguardan los sobres con la boleta electoral.

V. Capacitación electoral e Integración de MEC

Se elabora, aprueba y pone en marcha la estrategia de integración de MEC y capacitación electoral; se determina el número de MEC a instalar; se diseña el mecanismo de registro de representantes de partidos políticos y, en su caso, candidatos independientes ante las MEC; finalmente, se llevan a cabo simulacros y prácticas de la Jornada Electoral.

VI. Escrutinio, cómputo y resultados

Se determina y acondiciona el Local Único; se realiza el traslado de los Sobres Voto a dicho inmueble; se implementa el escrutinio y cómputo de la votación y la incorporación de los resultados de las actas de cómputo de entidad federativa al sistema de resultados preliminares; se envían a las instancias correspondientes la documentación electoral. (p. 10)

Es importante señalar que los cambios en la Planeación estratégica, en el caso del VMRE, fue sustantiva derivado de los cambios en la Reforma Electoral de 2014. Ello se observa en el esquema 1 de este texto, en donde la primera etapa tiene una carga fuerte de coordinación al interior del INE como con otras instituciones, como con la Secretaria de Relaciones Exteriores y con sus Consulados, además de tres formas de obtener el registro en el Padrón Electoral de los mexicanos (credencialización desde el extranjero) que residen en el extranjero.

Para efectos de esta ponencia analizaremos la *fase IV* que tiene que ver con la Organización para la emisión del VMRE, en particular con la integración y envío del paquete electoral a los ciudadanos debidamente registrados, y la recepción, registro, clasificación y resguardan los sobres con la boleta electoral.

Esta fase se integró por siete actividades, 17 tareas y 36 entregables. Estos documentos denotan un seguimiento específico a en cada actividad, como se observa en los siguientes cuadros:

IV. ORGANIZACIÓN PARA LA EMISIÓN DEL VMRE				
ACTIVIDAD	TAREA	ENTREGABLE(S)	INICIO	FIN
IV.1 Lineamientos para la Organización del VMRE	IV.1.1 Expedición de 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	IV.1.1.1 Revisión del proyecto de Lineamientos (INE, OPL)	01/04/2017	19/06/2017
		IV.1.1.2 Presentación del proyecto de acuerdo por la CVMRE	22/06/2017	22/06/2017
		IV.1.1.3 Aprobación del proyecto de acuerdo por la JGE	23/06/2017	23/06/2017
		IV.1.1.4 Aprobación del Acuerdo y expedición de los Lineamientos por el CG	28/06/2017	28/06/2017
IV.2 Logística postal del VMRE	IV.2.1 Diseño e instrumentación de la logística postal del VMRE	IV.2.1.1 Solución de servicio postal para el VMRE	17/07/2017	29/09/2017
		IV.2.1.2 Plan de seguimiento e instrumentación de la logística postal	14/08/2017	15/12/2017
		IV.2.1.3 Procedimientos para envío y reenvío del PEP	14/08/2017	12/01/2018

IV.3 Diseño y producción del Paquete Electoral Postal (PEP)	IV.3.1 Diseño de modelos de elementos que integran el PEP	IV.3.1.1 Modelos preliminares de elementos que integran el PEP	04/09/2017	15/12/2017
		IV.3.1.2 Aprobación de modelos preliminares de los elementos que integran el PEP ante la CVMRE	01/12/2017	22/12/2017
		IV.3.1.3 Aprobación del acuerdo por el que se aprueban los elementos que integran el PEP por el CG	29/01/2018	31/01/2018
IV.3.2 Producción de elementos que conforman el PEP	IV.3.2.1 Acuerdo de la JGE por el que se ordena la impresión de los PEP	IV.3.2.1.1 Impresión de elementos que integran el PEP	25/03/2018	30/03/2018
		IV.3.2.2 Impresión de elementos que integran el PEP	10/04/2018	04/05/2018
		IV.4 Integración y envío del Paquete Electoral Postal	IV.4.1 Integración del PEP	IV.4.1.1 Procedimiento de integración del PEP
IV.4 Integración y envío del Paquete Electoral Postal	IV.4.1 Integración del PEP	IV.4.1.2 Informe de integración de los PEP	30/04/2018	30/05/2018
		IV.4.1.3 Puesta a disposición de PEP a la JGE y su posterior envío	15/05/2018	21/05/2018

IV. ORGANIZACIÓN PARA LA EMISIÓN DEL VMRE

ACTIVIDAD	TAREA	ENTREGABLE(S)	INICIO	FIN	
IV.5 Recepción del Sobre Postal Voto	IV.4.2 Envío de PEP a las y los ciudadanos inscritos en la LNERE	IV.4.2.1 Informe de envíos y, en su caso, reenvíos del PEP	15/05/2018	30/05/2018	
	IV.5.1 Diseño del procedimiento de recepción del Sobre Postal Voto y entrega de Sobre Voto	IV.5.1.1 Procedimiento de recepción del Sobre Postal Voto	01/04/2018	30/04/2018	
	IV.5.2 Diseño del sistema de recepción de Sobre Postal Voto	IV.5.2.1 Sistema de recepción del Sobre Postal Voto	12/06/2017	30/04/2018	
IV.6 Diseño y producción de la boleta y de la documentación y materiales para las Mesas de Escrutinio y Cómputo (MEC)	IV.5.3 Recepción del Sobre Postal Voto	IV.5.3.1 Informe sobre la recepción del Sobre Postal Voto y entrega del Sobre Voto para su resguardo	22/05/2018	06/07/2018	
		IV.6.1 Modelos de documentación y los materiales electorales para MEC	IV.6.1.1 Elaboración de los diseños preliminares de la boleta, los documentos y materiales electorales para MEC	01/03/2017	15/06/2017
		IV.6.1.2 Preparación de los archivos con los diseños de documentos y prototipos de materiales electorales para su revisión	16/06/2017	30/06/2017	
		IV.6.1.3 Presentación de los diseños de documentos y prototipos de materiales electorales a la Comisión de Organización Electoral y la CVMRE	01/07/2017	31/07/2017	
	IV.6.2 Elaboración del proyecto de Acuerdo para la aprobación de la documentación y materiales electorales por el CG	IV.6.1.4 Aplicar observaciones a los documentos o materiales electorales, en caso de recibirlas	07/07/2017	04/08/2017	
		IV.6.2.1 Proyectos de acuerdos elaborados por la DEOE	01/06/2017	30/06/2017	
		IV.6.2.2 Proyectos de acuerdos revisados, y en su caso modificados por la Comisión de Organización Electoral	01/07/2017	31/07/2017	
		IV.6.2.3 Presentación al CG de los proyectos de acuerdos de la documentación y materiales electorales	01/08/2017	31/08/2017	

IV. ORGANIZACIÓN PARA LA EMISIÓN DEL VMRE

ACTIVIDAD	TAREA	ENTREGABLE(S)	INICIO	FIN	
IV.7 Recepción, clasificación y resguardo de sobres-voto	IV.6.3 Boletas, documentación y materiales electorales para las MEC	IV.6.3.1 Programa de producción de la boleta, los documentos y materiales electorales para las MEC	01/06/2017	30/06/2017	
		IV.6.3.2 Especificaciones técnicas de la boleta, los documentos y materiales electorales, para trámites administrativos con el fabricante	01/07/2017	31/07/2017	
		IV.6.3.3 Reportes de la supervisión y el seguimiento a la producción de las boletas, documentos y materiales electorales para VMRE	01/02/2018	15/03/2018	
		IV.6.3.4 Informe de la producción de las boletas, documentos y materiales electorales para VMRE	16/03/2018	30/03/2018	
		IV.6.3.5 Boletas electorales, documentos y materiales electorales producidos, para su entrega a la Junta General Ejecutiva	01/03/2018	15/03/2018	
IV.7.1 Diseño del procedimiento de recepción, clasificación y resguardo de sobres-voto	IV.7.1.1 Procedimiento de recepción, clasificación y resguardo de sobres-voto	IV.7.1.1.1 Procedimiento de recepción, clasificación y resguardo de sobres-voto	01/04/2017	30/04/2018	
		IV.7.2 Diseño del sistema de recepción, clasificación y resguardo de sobres-voto	IV.7.2.1 Requerimiento para el sistema de recepción, clasificación y resguardo de sobres voto	01/01/2018	30/04/2018
		IV.7.3 Recepción de los sobres-voto	IV.7.3.1 Informe de recepción de los sobres-voto	22/05/2018	06/07/2018
		IV.7.4 Clasificación, resguardo y validación de sobres-voto	IV.7.4.1 Informe de clasificación, resguardo y validación de sobres-voto	22/05/2018	06/07/2018
		IV.7.5 Traslado de los sobres-voto al Local Único para la realización del escrutinio y cómputo	IV.7.5.1 Traslado de los sobres voto al local único para la realización del escrutinio y cómputo	01/07/2018	01/07/2018

Fuente: INE, Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Procesos Electorales 2017-2018, p. 21-23

Se desprende los cuadros anteriores que la planeación institucional del INE se apoyó desde la revisión de la propuesta de proyectos de Lineamientos, presentación y análisis de acuerdos, modelos para la integración de los Paquetes electorales (los cuales incluían además de las boletas información de los partidos políticos), análisis del servicio postal junto con el plan de seguimiento a la instrumentación de la logística de envío de Paquetes, junto con informes y reportes mensuales sobre el avance de la integración de paquetes, el envío y dado el caso el retorno del paquete a México, sin ser entregado al ciudadano.

Lo anterior, se podría considerar dentro de los parámetros de excelencia en el seguimiento a los procedimientos y cumplimiento de la meta programada por el Instituto. Ello se constata en el *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales 2017-2018, agosto 2018*. Al interior de este Informe final se detallan las actividades de las Comisiones, que junto con los Órganos Públicos Locales y los partidos políticos, dan fe de cada una de las estrategias. Es importante señalar que durante este proceso electoral 2017-2018 se generaron 15 acuerdo por el Consejo General, cinco por la Junta General y tres por la Comisión del VMRE, ello con el objetivo de precisar algunos puntos o de corregir el rumbo de otros.

En el informe se presenta con detalle que se supervisaron cada paso de la integración y envío del Paquete Electoral Postal (PEP); desde la producción del material, la formación del paquete, la entrega a la compañía de servicio de mensajería. Se entregaron “181,256 Sobres-PEP correspondientes a la LNERE se integraron y enviaron a partir del 12 de mayo hasta el 26 de junio de 2018, a través del servicio de mensajería, a efecto de realizar el envío a los domicilios de las y los ciudadanos señalados en la solicitud individual respectiva; a su vez, los 617 PEP correspondientes a la Adenda a la LNERE Definitiva fueron integrados y enviados una vez que se contó con la resolución de las demandas de juicio correspondientes y la dictaminarían de las instancias administrativas” (INE, agosto 2018: 230).

Y finalmente en la recepción de Sobres-Postal Voto (SPV), el servicio de mensajería realizó la entregó desde el 16 de mayo y hasta las 08:00 horas del 30 de junio de 2018, de 98,854 SPV. Estos se clasificaron y resguardaron los SPV para su posterior contabilidad por tipo de elección y por entidad federativa. Es importante comentar que en el informe se detalla cuando los SPV venían completos y cuando no, para efectos de la mesa de escrutinio y cómputo. También se detalla en el informe en qué momento cada dirección (DEA, DEOE, DERFE) estuvo a cargo de que proceso y el cumplimiento de los lineamientos establecidos por el Consejo General o por las Comisiones

Una parte importante del informe se encuentra en las consideraciones finales en materia de organización, a pesar de que se tiene la leyenda “las actividades previstas para el VMRE 2018 se llevaron a cabo de manera satisfactoria y conforme a lo planeado”, y esta la palabra clave de “sin embargo” durante la ejecución de los procedimientos se detectaron aspectos de mejora, a pesar de que durante el proceso electoral se ejecutaron varios cambios imprevistos. Entre las recomendaciones se destaca:

- “La ampliación del plazo para que las y los ciudadanos residentes en el extranjero pudieran solicitar su inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, **provocó que solamente hasta dos meses antes del 1 de julio se contara con un estimado confiable** del número votos que podrían recibirse por tipo de elección y entidad federativa, información que se requería con mayor anticipación

para una mejor y más adecuada planeación de las actividades que se iban a efectuar en materia de organización electoral.

- La cantidad de Sobres Voto recibidos, registrados y clasificados, el número de elecciones a las que correspondieron los sobres y el **poco tiempo que se tuvo para realizar estas tareas**, complicaron el adecuado seguimiento a los sobres recibidos y clasificados diariamente.
- La entrega a la DEOE de los Sobres Voto recibidos por la DERFE el 31 de mayo de 2018, mediante la apertura de los Sobres Postales Voto, **provocando que diariamente, durante alrededor de un mes, tuvieran que registrarse y clasificarse una cantidad de sobres considerablemente mayor a la proyectada por la DEOE**, haciendo difícil el adecuado desarrollo de estas actividades.

A partir de lo expuesto y teniendo en mente la organización de próximas elecciones con voto en el extranjero, se estima conveniente:

- **Establecer los plazos para la ejecución de las distintas actividades previstas** para el VMRE considerando el impacto que los tiempos fijados para cada una pueden tener en la planeación y desarrollo de las otras.
- Diseñar y ejecutar el procedimiento para la recepción, registro, clasificación y resguardo de los Sobres Voto conforme a la cantidad de sobres que se estime puedan recibirse, el número de elecciones de las que se espera recibir sobres y el plazo dispuesto para la recepción, registro y clasificación de los mismos. Estos elementos también deben ser tomados en consideración durante **el cálculo de personal, espacios y recursos materiales que se destinarán para el desarrollo de estas actividades**.
- Se recomienda la implementación de mecanismos de **verificación y control que permitan la detección temprana de situaciones como lo acontecido con la dirección de recepción de los Sobres Postales Voto**, ya que, si bien no tuvo impacto en la recepción de los votos desde el extranjero, pudo generar una percepción no adecuada en la ciudadanía.”

En el área de organización de electoral, de seguirse operando bajo el mismo modelo en futuras elecciones, sobre todo en el caso de elecciones concurrentes, se requerirá de una **cantidad considerable de recursos humanos, materiales y financieros para poder llevar a cabo de manera adecuada y exitosa las actividades que le corresponden dentro del VMRE**, acorde al creciente número de votos que se espera recibir y a un mayor número de elecciones por atender. Es por ello que se considera necesario comenzar a analizar y evaluar la factibilidad de la puesta en marcha de las **otras modalidades** dispuestas para el ejercicio de este voto: la entrega de la boleta en forma personal en módulos instalados en embajadas o consulados o su emisión por vía electrónica.” (INE, agosto 2018:173)

IV. El ejercicio del Voto extraterritorial. Los Resultados.

El proceso de credencialización desde el extranjero se puede calificar de exitoso. En febrero de 2016, los ciudadanos pudieron iniciar el trámite. La cifra de solicitudes alcanzó las 672,855 y, de ellas, se entregaron 560,369 (INE, 31 de marzo de 2018).

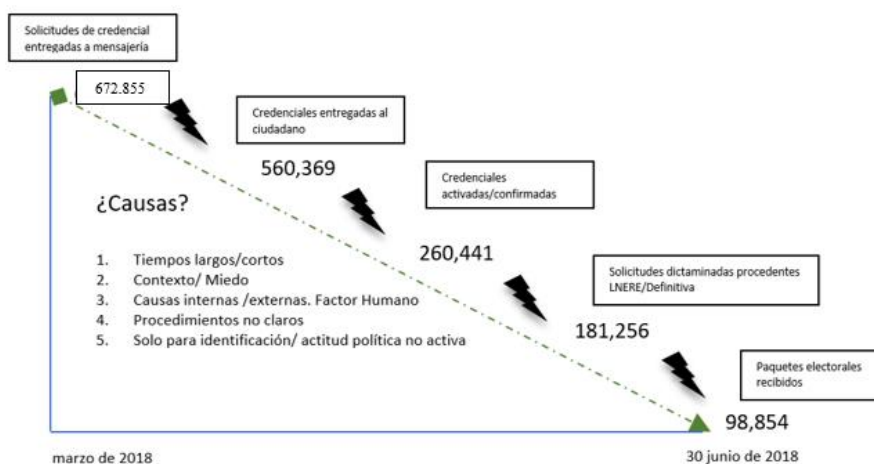
En cuanto a la integración de la LNERE, se destaca a los 181,256 electores (INE, 8 de junio de 2018) que la conformaron. De esta manera, se presentó un incremento sustancial en la conformación de la LNERE respecto a las dos experiencias anteriores. Un dato importante a destacar, es que de los 181,256 ciudadanos que integraron la LNERE, se sumaron otros 617 que, con resolución positiva de la demanda de juicio correspondiente, incrementaron la lista a 181,873 (INE, Informe de la operación del Instituto Nacional Electoral para la integración de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero Proceso Electoral Federal 2017-2018, 31 de marzo de 2018). A partir de esa información, se generó el número de Paquetes Electorales Postales (PEP) para enviar al extranjero.

El punto a destacar hasta aquí, es que los ciudadanos que enviaron su SPV para ser contabilizado en las mesas de escrutinio y cómputo que se instalaron en el Local Único ubicado en el Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México, fue de tan sólo 98,854 sobres, al 30 de junio de 2018. Ello significa que 45.65% de los PEP no regresaron a la Ciudad de México como SPV, por lo que nos enfrentamos a un desconocimiento en el destino de 83,019 paquetes, así como a las razones que tuvieron los ciudadanos para no ejercer su derecho al sufragio (INE, 31 de marzo de 2018).

De esta manera, aunque la votación total emitida aumentó en términos absolutos, se presentó una tasa de abstención superior en relación a los ejercicios anteriores de sufragio extraterritorial.

Como se observa en el esquema 3, el porcentaje de PEP recibidos por los ciudadanos que viven en el extranjero y no enviados a México es alto. Las preguntas de investigación pertinentes son ¿qué elementos contextuales incidieron en la decisión del ciudadano para que no enviara su sufragio a México? ¿en qué medida el factor humano o procedimental afectó para que los ciudadanos no enviaran su sufragio? ¿qué factores del ambiente mediático impactaron en la opinión ciudadana para no enviar el sufragio?

Esquema 3. Porcentaje de PEP que no regresaron a México en forma de SPV



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de la operación del Instituto Nacional Electoral para la integración de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero Proceso Electoral Federal 2017-2018, 31 de marzo de 2018.

Como hemos señalado, se enviaron 181,873 PEP y llegaron a México 98,854 SPV. El segundo es identificar las causas del desequilibrio entre los 181,873 PEP que se enviaron al extranjero y los 98,854 SPV que llegaron a México, lo que originó un déficit de 83,019 PEP, considerando variables de orden normativo, procedimental, sociodemográficas y según el tipo de credencialización y registro a la LNERE que se realizó.

En este sentido, los resultados sólo del proceso electoral 2017-2018 en las elecciones federales, se observa un éxito importante en el proceso de credencialización desde el extranjero, es decir, un grupo importante de ciudadanos iniciaron el trámite de credencialización que llegó a la cifra a 672,855 solicitudes. De dichas solicitudes procedieron solo 560,369 y se les entregó su credencial electoral. Sin embargo, tan sólo el 17.64% de ciudadanos con credencial para votar desde el extranjero completaron el trámite (activación e incorporación al Lista de Nominal), ejercieron su derecho, enviaron y llegó a México su sobre-voto para ser contabilizado en la Mesa de Escrutinio y Cómputo en la Ciudad de México. Como se observa en el esquema 3, durante los tres procesos para el ejercicio del derecho al voto desde el exterior, el declive es sustantivo respecto a la participación electoral final, sin embargo, la pregunta de investigación pertinente es ¿cuáles fueron las causas para no completar el trámite y en qué parte del proceso se dio la ruptura?

V. Consideraciones finales

Un dato final es lo que menciona el presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello (2016), en una conferencia sobre el Voto Extraterritorial, es la necesidad de partir de datos objetivos, ciertos, reales, no hablar de especulación y no partir de cero, como hace referencia al estudio que realizó el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). En sus palabras, "...y es la primera vez que contamos con cifras ciertas de lo que puede ser una expectativa de credencialización y de una participación electoral desde el extranjero". En esta conferencia menciona una expectativa de credencialización que oscilaba entre 4 y 8 millones de connacionales interesados en ella. Lo antes mencionado por el presidente del INE, nos lleva a una meta mucho más alta respecto a la credencialización y posible ejercicio del voto desde el extranjero. Los resultados finales del 1 de julio de 2018 demuestran que estamos muy lejos de esa expectativa que indicó el CIDE.

Si partimos de los datos del CIDE, y realmente estaban interesados entre 4 y 8 millones de connacionales por contar con su credencial para votar con fotografía, tendríamos dos premisas fuertes de investigación. La primera, es que un poco menos de la mitad de ciudadanos mexicanos¹ que residen en el extranjero están realmente interesados en votar y tienen una actitud más activa como ciudadanos mexicanos respecto al desarrollo de la política nuestro país, y la segunda, es que la mayoría de los migrantes cuentan con una formación (educación) que les permite entender claramente los procedimientos para solicitar y activar su nueva credencial, además de que cuentan con las herramientas electrónicas (celular y/o

¹ Si el dato que nos menciona la Secretaría de Relaciones Exteriores es que existen alrededor de 12 millones de connacionales en Estados Unidos.

computadora) y su acceso para llevar a cabo cada uno de los pasos y acciones solicitadas, para cubrir las tres grandes procesos para el ejercicio del voto (proceso de credencialización, proceso de incorporación a la Lista Nominal y el proceso para el sufragio).

Es importante acotar en esta ponencia que la participación política está sujeta a un conjunto de voluntades que son componentes indispensables para que ésta tenga sentido concreto. El ambiente y el individuo forman los anclajes de la vida social y democrática, pero también la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo está la voluntad personal de influir en la sociedad. Por ello es preciso volver al principio: *funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes deciden participar*. No hay recetas de acuerdo con Mauricio Merino. En cada país, en cada momento y en cada circunstancia la participación adopta formas distintas, y cada una de ellas genera a su vez resultados particulares (Merino, 1995, 5).

Reiteramos que, la participación política y ciudadana se constituye en un eje fundamental del sistema democrático. Sin embargo, el grado de profundidad que alcance ésta depende de las causas y razones que animan a la gente a participar (¿por qué participa?), de sus posibilidades reales de hacerlo (limitantes de participación), del ambiente que les rodea (condiciones institucionales, legales y políticas) y de su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos de interés común, del grado de apropiación de la esfera pública, del sentirse que forma parte de ella. Y reitera Merino que, aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse que para participar (Merino, 1995).

Bibliografía

- Córdova, Lorenzo. Noviembre 2016. [Conferencia] “Voto de los mexicanos residentes en el extranjero: Avances, Retos y Perspectivas”. INE-Instituto Electoral del estado de Guanajuato.
- Diario Oficial de la Federación. 10 de febrero de 2014. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 . Consultado el 27 de junio de 2019.
- INE, Instituto Nacional Electoral. 8 de junio de 2018. *Numeralia Proceso Electoral 2017-2018*. INE
- INE, Instituto Nacional Electoral. Agosto de 2018. *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales 2017-2018*. INE
- INE, Instituto Nacional Electoral. Junio de 2017. *Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero Procesos Electorales 2017-2018*. INE
- INE, Instituto Nacional Electoral. Marzo de 2018. 31 de marzo de 2018. *Informe de la operación del Instituto Nacional Electoral para la integración de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero Proceso Electoral Federal 2017-2018*. INE
- INEDIM, Instituto de estudios y divulgación sobre migración, A.C. 2017. *Estadísticas. Contexto Global*. En línea disponible en <https://www.estudiosdemigracion.org/2017/04/13/estadisticas-2/> . Consultado el 30 de junio de 2019.
- Merino, Mauricio. Noviembre de 1995. “La participación ciudadana en la democracia” en Cuaderno de Divulgación, 4. México: IFE.
- Metapolítica. 8. Enero-febrero. Universidad Nacional Autónoma de México: 37-53
- Morlino, Leonardo. 2005. “La calidad de la democracia. Notas para su discusión” en
- Vergara Rodolfo. 2012. *Organización e instituciones*. 1ª ed. México D.F.: Siglo XXI