

EL SUFRAGIO EXTRATERRITORIAL EN MÉXICO: ALCANCES Y LÍMITES DE LOS MODELOS ELECTORALES ACTUALES

Autor:

Abel Muñoz Pedraza

abel.munozpedraza@gmail.com

Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa

Área temática:

Sistemas electorales, reformas y justicia electoral

"Trabajo preparado para su presentación en el XXIV Congreso Nacional de Estudios Electorales. Federalismo Electoral: Experiencias Locales, organizado en colaboración con la Universidad Autónoma de Zacatecas a través de la Unidad Académica de Ciencias Sociales, con el apoyo del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, del Sindicato de Personal Académico de la UAZ y del Gobierno del Estado de Zacatecas los días 6, 7 y 8 de noviembre de 2013."

EL SUFRAGIO EXTRATERRITORIAL EN MÉXICO: ALCANCES Y LÍMITES DE LOS MODELOS ELECTORALES ACTUALES

Por Abel Muñoz Pedraza¹

RESUMEN

Desde el año 2006, en México se han desarrollado seis elecciones de carácter extraterritorial que contemplan a distintos órdenes de gobierno y en donde se disputan una variedad de cargos de elección popular. Actualmente, tanto los mexicanos en el exterior, como los michoacanos, los defeños y los chiapanecos que radican fuera del país, están habilitados para elegir presidente de la República, gobernador del estado, jefe de gobierno y diputado migrante, respectivamente. No obstante, cada elección contempla mecanismos, requisitos y tiempos distintos para el registro del votante al listado nominal y para el ejercicio de su voto, los cuales se caracterizan por la flexibilidad o rigidez que puede tener cada uno, incidiendo así en la tasa de participación electoral.

Este trabajo tiene por objetivo hacer una comparación de los distintos modelos electorales de sufragio extraterritorial implementados en el país para establecer sus alcances y límites, buscando así encontrar los elementos que obstaculizan e incentivan la participación electoral del emigrante. Finalmente, se pondrá a discusión cuáles son los mecanismos electorales que pueden facilitar la participación electoral del emigrante, lo cual podría traducirse en un alza en la tasa de participación electoral.

Palabras clave: Sufragio extraterritorial, modelos electorales, participación electoral, mexicanos en el extranjero.

¹ Estudiante del doctorado en Estudios Sociales, con área de concentración en Procesos Políticos de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

INTRODUCCIÓN

Uno de los debates superados en la amplia gama de debates que se encuentran inherentes al proceso de consolidación democrática en México, fue el que hacía referencia a la pertinencia de extender el sufragio a los mexicanos radicados en el extranjero. Este tema empezó a tomar una notoria relevancia al final de la década de los ochentas, la cual estuvo marcada por las crisis económicas, los altos flujos migratorios de mexicanos hacia Estados Unidos y la elección presidencial de 1988.

En aquel entonces, las posturas que se mostraban en contra de la extensión del voto a nuestros connacionales en el extranjero –incluyendo a las voces que integraban el gobierno– se basaban en la creencia de que un porcentaje alto del sufragio extraterritorial proveniente de Estados Unidos favorecería a la izquierda antes que al PRI y al PAN, debido a la influencia del cardenismo en gran parte de la comunidad migrante mexicana. Para entender lo anterior, es necesario mencionar que la conformación de la comunidad migrante se caracterizaba por estar integrada, de manera importante, por personas oriundas de estados de la República mexicana en donde la figura del General Lázaro Cárdenas había permeado de manera significativa en la población, tales como Michoacán, Zacatecas, Guanajuato y Jalisco, principalmente. Estos estados contaban con una alta tradición migratoria en cuanto a la expulsión de personas hacia el vecino del norte. De esta manera, se creía que al ampliar el voto más allá de las fronteras nacionales, vendrían avalanchas de votos opositores al régimen, castigándolo y poniendo en riesgo su continuidad en el poder.

Posteriormente, el debate revivió en el segundo quinquenio de los noventa y se trasladó al Congreso de la Unión. En esta ocasión, la deliberación parlamentaria en torno al tema estuvo acompañada de diversas iniciativas de ley y, por ende, de modificaciones constitucionales que permitieron el sufragio extraterritorial en el orden federal. También, es importante destacar que durante este periodo la academia protagonizó un papel activo y trascendental al confrontar opiniones diferenciadas provenientes de varios campos de estudio en publicaciones académicas, periodísticas o en revistas de análisis político y en foros organizados en espacios diversos.²

Finalmente, la magnitud del fenómeno migratorio mexicano (cuestión que trajo consigo el desarrollo de amplias comunidades de emigrantes organizados en el exterior), sumado a la primera experiencia de votación extraterritorial celebrada en 2006 (proceso que

² Para mayor detalle al respecto véase (Castañeda, 1991: 1-4), (López y Palma, 1991: 57-62), (Íñiguez, 1991: 9-13), (Carpizo y Valadés, 1998), (Calderón Chelius, 1997), (Calderón Chelius y Martínez Saldaña, 2002) y (Calderón Chelius y Martínez Cossío, 2004: 217-267), (Nexos, 1998), (Este País, 1998), entre otros.

se llevó a cabo sin inconvenientes que pusieran en riesgo la elección presidencial, a pesar del clima de desconfianza que prevalecía en ese entonces entre diversos sectores de la arena política), fueron los principales motores que impulsaron la caída de las viejas creencias que giraban alrededor del sufragio extraterritorial activo³ y el surgimiento de elecciones extraterritoriales en entidades como Michoacán, Chiapas y Distrito Federal.

A 13 años de la primera alternancia política en México (2000), y a seis de celebrarse la primera elección extraterritorial, partidos políticos, gobiernos de diferentes órdenes, legisladores, institutos electorales, sociedad civil y académicos coinciden en que el voto de los emigrantes mexicanos en elecciones de carácter federal y local es un derecho político indispensable e irreversible para seguir avanzando en el proceso de construcción de la democracia.

Sin embargo, el reto que se vislumbra en un futuro próximo, es decir, antes de que la elección federal de 2018 se asome y se convierta en la principal protagonista de los procesos políticos del país, es el de explorar nuevos mecanismos electorales que permitan hacer más flexible, moderno, económico, operante e incluyente a los diseños de votación actuales que condicionan la puesta en marcha de las cuatro experiencias de sufragio extraterritorial activo⁴ que se desarrollan en México. En este sentido, creemos que estas adecuaciones se traducirían en un incremento en las tasas de participación electoral que actualmente se tienen registradas.

En este trabajo se revisan los antecedentes que culminaron en el primer modelo de votación extraterritorial en México, se describen las experiencias de sufragio extraterritorial activo que se han realizado en los ámbitos nacionales y subnacionales de la República mexicana, se comparan los distintos modelos electorales extraterritoriales implementados en el país para establecer los alcances y límites que tienen, buscando así encontrar los elementos que incentivan y obstaculizan la participación electoral del emigrante. Finalmente, se pone a discusión cuáles tendrían que ser las modificaciones legales para contar con un diseño de votación más flexible, que permita superar las tasas de participación electoral que se han

³ En este trabajo se utiliza el término “sufragio extraterritorial” o “voto extraterritorial” para referirnos a la acción de votar desde el extranjero en elecciones del país de origen (sufragio extraterritorial activo) y a la posibilidad de ser votado en elecciones del país de origen cuando se está en una dinámica de residencia y/o movilidad transnacional (sufragio extraterritorial pasivo). De esta manera, creemos que el término empleado en a lo largo del trabajo es el más preciso para denominar las experiencias electorales en las que participan nacionales radicados en el extranjero, distinguiéndose de otros que son menos precisos como sufragio transnacional, voto a distancia, voto remoto, voto en ausencia, etc.

⁴ Nos referimos a los casos del voto de los mexicanos, michoacanos, chiapanecos y defeños en el exterior.

registrado en los ejercicios anteriores y, sobre todo, que sea sencillo para el ciudadano al momento del registrarse al listado nominal y al ejercer el voto.

EL DISEÑO ELECTORAL ORIGINAL: ANTECEDENTES DEL MODELO EXTRATERRITORIAL FEDERAL

Se dice que la demanda del derecho al voto por parte de los mexicanos que radican fuera del país es tan antigua que, por lo menos, data desde la época en la que José Vasconcelos fue candidato a la presidencia de la República por el Partido Nacional Antireeleccionista (PNA), llevando a cabo una campaña política en diversas ciudades de Estados Unidos (Santamaría, s/f; Sandoval y Ross Pineda, 2001: 7-8). En la elección de 1929, Vasconcelos compitió frente al candidato del Partido Nacional Revolucionario (PNR), Pascual Ortíz Rubio. Fue ahí en donde el ex Secretario de Educación Pública durante el gobierno de Álvaro Obregón (1921-1924) logró establecer una base de apoyo político en Estados Unidos gracias a su acercamiento a la comunidad mexicana (Schütze, 2007: 145).

Posteriormente, en la década de los setentas se volvieron a registrar manifestaciones a favor del sufragio extraterritorial por parte de emigrantes mexicanos en Estados Unidos a través de los líderes de las organizaciones que los aglutinaban. Los reclamos fueron dirigidos hacia representantes del gobierno mexicano y a dirigentes partidistas de la época (Moreno del Rosario, 2001).

No obstante, fue la década de los ochentas la que reflejó el mayor número de expresiones en torno al voto extraterritorial. El notorio incremento de los flujos migratorios hacia Estados Unidos, la apertura comercial que México empezaba a experimentar, las crisis económicas que sacudían fuertemente al país y la compleja elección presidencial de 1988 se combinaron para que diversos sectores, incluyendo al propio gobierno, valoraran y estudiaran la posibilidad de que los mexicanos radicados en el extranjero pudieran votar en elecciones mexicanas.

Fue en el primer mes del año de 1995 cuando, en el contexto de la reforma político-electoral “definitiva”, el tema del voto de los mexicanos en el extranjero entró a la agenda de reformas contempladas para ese momento, ya que se suscribieron los “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional” entre los partidos políticos y la Presidencia de la República, lo

cual significó la base de la futura reforma y los primeros pasos hacia la extraterritorialización de las elecciones mexicanas (Guerrero, 2013: 39).

La legislación en materia electoral extraterritorial nació en el mes de agosto de 1996 cuando se abrió la posibilidad al sufragio desde el exterior en elecciones mexicanas con la reforma al artículo 36, fracción III, eliminándose el requisito de estar dentro de los límites del distrito electoral de pertenencia para votar, sin embargo, no se reglamentó el mecanismo para el registro al listado nominal y la emisión del voto. Cuatro meses más tarde, se reformaron los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referentes a la no pérdida de la nacionalidad mexicana y a la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero pudieran adquirir doble o múltiple nacionalidad.

Para 1998, la Cámara de Diputados instó al Instituto Federal Electoral (IFE) a que instalara una comisión de expertos para que estudiara la factibilidad de realizar elecciones extraterritoriales, buscando así definir la modalidad más adecuada para llevarlas a cabo. Tras seis meses de trabajos intensos, la Comisión de Especialistas para el Estudio de las Modalidades del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero concluyó que sí era viable realizar elecciones mexicanas fuera del país y propuso seis maneras distintas para organizar las elecciones extraterritoriales (IFE, 1998), no obstante, quedaría pendiente la reglamentación que establecería con claridad los mecanismos que se utilizarían para el registro de los votantes y la emisión del sufragio, lo cual impediría que se pusiera en práctica este ejercicio para los comicios federales de 2000.

Nueve años tuvieron que transcurrir para contar con un diseño de votación extraterritorial, después del primer avance que se había dado en 1996 en materia legal. El 28 de junio de 2005, el Congreso de la Unión aprobó la modalidad electoral para que los mexicanos residentes en el exterior pudieran ejercer el voto en las elecciones presidenciales de 2006, dejando un margen muy estrecho para la planeación de la primera elección, lo cual afectaría a las diversas etapas que concernían al proceso electoral extraterritorial 2005-2006.

La modalidad para el registro y la emisión del voto aprobada fue la del correo postal certificado, para lo cual los electores interesados en participar electoralmente tendrían que absorber el costo de envío que en promedio era de 100 pesos mexicanos. El cargo por el que los electores en el extranjero podrían sufragar sería únicamente para el de Presidente de la República.

En este sentido, habría que destacar que previo a la reglamentación del sufragio extraterritorial activo en México, existían diferentes propuestas acerca de los mecanismos para el registro y la emisión del voto y en cuanto a los cargos de elección popular por los cuales los mexicanos radicados fuera del país podrían votar. Por ejemplo, la fracción parlamentaria del PAN, sostenía que el voto desde el extranjero únicamente tendría que ser habilitado para la elección de Presidente y estaba en contra de la realización de campañas políticas más allá de las fronteras, mientras que la postura del PRD tendía hacia un modelo de votación extraterritorial más flexible y que considerara la elección de más cargos de elección popular, ya que contemplaba el voto electrónico, por correo y presencial, y la elección de Presidente, diputados federales y senadores, sumado al apoyo del desarrollo de actos proselitistas en el extranjero (Guerrero, 2013: 53).

Sin embargo, aquella amplia gama de opciones propuesta por los partidos políticos en la mesa de diálogo instalada en conjunto con la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación para consensuar la iniciativa que el ejecutivo iba a mandar al legislativo se redujo a controles muy estrictos y rígidos para ejercer el sufragio extraterritorial.

A continuación se puntualizan los aspectos más importantes que resumen las problemáticas del diseño original que contempla el modelo extraterritorial federal, aunado a los tiempos en los que se reglamentó, planeó y echó a andar la elección extraterritorial de 2006:

1. Un primer cálculo sobredimensionado de los electores con potencial para votar extraterritorialmente (4.2 millones).
2. Se intentó reproducir el diseño electoral que se utiliza en elecciones en donde votan los ciudadanos que residen en México en las de carácter extraterritorial, elevando así el presupuesto que originalmente se había estimado.
3. Se descartó la credencialización en el extranjero y, por ende, para votar se tiene que contar con una credencial de elector con fotografía expedida, únicamente, en territorio mexicano.
4. Se descartó la idea del voto presencial en representaciones diplomáticas mexicanas.

5. Existió un margen muy estrecho entre la aprobación de la reglamentación del sufragio extraterritorial y el registro del voto (107 días), lo cual limitaba en demasía al IFE.
6. Lo anterior causó que el Consejo General del IFE aprobara el Proyecto del Voto de los Mexicanos en el Extranjero un día antes del inicio del proceso electoral, lo cual se tradujo en una planeación insuficiente y en el pago de costos elevados para solventar los tropiezos durante el camino.
7. Incluir en la solicitud de registro al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) una fotocopia del comprobante de domicilio, invalidando así las solicitudes de registro que solamente agregaban la dirección a donde se les tenía que enviar la boleta de votación, sumado a la larga lista de requisitos que el elector tenía que cubrir, lo cual terminó siendo un completo embrollo para los ciudadanos mexicanos en el extranjero.
8. Absorción del costo del envío del voto por correo certificado por parte del elector.
9. Mala contratación de los espacios publicitarios, aunado a los altos costos que significaron, para la promoción del voto extraterritorial.
10. Prohibición de las campañas en el extranjero.
11. Un desfase notable entre el límite para el reenvío del paquete electoral con la boleta y la fecha de la elección.

A manera de balance general, la primera experiencia de sufragio extraterritorial en México terminó siendo histórica y necesaria en virtud de deuda que se tenía con nuestros connacionales radicados en el extranjero en cuanto a la extensión de los derechos políticos. No obstante, el diseño original del modelo extraterritorial federal se caracterizó por ser poco incluyente, costoso, enredoso para el ciudadano y complicado para su operacionalización.

LAS EXPERIENCIAS DE SUFRAGIO EXTRATERRITORIAL ACTIVO EN MÉXICO: ALCANCES Y LÍMITES DE LOS DISEÑOS DE VOTACIÓN ACTUALES

Poco a poco los ciudadanos mexicanos que radicamos en el país nos vamos acostumbrando a la celebración de procesos electorales extraterritoriales. De 2006 a la fecha, se han celebrado seis elecciones extraterritoriales en órdenes de gobierno diversos. Muy

pocas son las experiencias que han cumplido con las expectativas generadas en términos de participación electoral, sin embargo, todas han significado un gran avance en el reconocimiento de derechos políticos hacia los ciudadanos mexicanos que radican en otros países.

Cuadro 1. Sufragio extraterritorial activo y pasivo para el caso mexicano

Experiencia extraterritorial	Sufragio extraterritorial activo	Para qué se vota:	Sufragio extraterritorial pasivo	Para qué se es votado :
Zacatecas*	N.A.**	N.A.	X	Presidente Municipal, Diputado Local, Síndico y Regidor
Michoacán	X	Gobernador del Estado	N.A.	N.A.
Distrito Federal	X	Jefe de gobierno del Distrito Federal	N.A.	N.A.
Chiapas*	X	Diputado Migrante	X	Diputado Migrante
México	X	Presidente de la República	N.A.	N.A.

*A pesar de que los estados de Zacatecas y Chiapas cuentan con una modalidad de sufragio extraterritorial pasivo, la diferencia principal entre ambas entidades radica en la versión activa del mismo, ya que en el primer caso la ley no contempla que los zacatecanos residentes en el extranjero elijan de manera extraterritorial a sus gobernantes, mientras que en el segundo sí se cuenta con una legislación que posibilita a los chiapanecos radicados en el extranjero elegir al diputado migrante que ocupará el escaño reservado número 41 del Congreso del Estado de Chiapas.

**N.A.: no aplica

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 1 resume los dos tipos de voto que hemos abordado a lo largo este trabajo. Michoacán, Distrito Federal y México –en el ámbito federal– cuentan con leyes y mecanismos electorales que posibilitan el sufragio extraterritorial activo. En cambio, en Zacatecas únicamente se puede elegir desde 2004 a emigrantes para los cargos de presidente municipal, diputado, síndico y regidor, teniendo así un diseño electoral que da cabida al sufragio extraterritorial pasivo.⁵ Por su parte, el estado de Chiapas es el único caso en México

⁵ La LVII Legislatura del Estado de Zacatecas aprobó en 2003 la famosa “Ley Migrante”, incorporando así un mecanismo de representación política para los emigrantes zacatecanos, lo cual los posibilita para ser votados en los cargos que ya mencionamos en el texto principal. Es importante mencionar que, por ley, la legislatura

que incorpora los dos tipos de sufragio extraterritorial en su legislación, convirtiéndose así en la única experiencia extraterritorial mixta. De aquí en adelante nos enfocaremos en los casos que contemplan la cara activa del voto.

Con seguridad podemos afirmar que las experiencias subnacionales de sufragio extraterritorial activo están ampliamente inspiradas en el diseño electoral extraterritorial federal, aunque en los modelos que consideran los diferentes mecanismos para el registro al listado nominal y la emisión del voto sí existen variaciones importantes. Una muestra de ello es Chiapas, ya que es la única entidad que no utiliza el mecanismo postal para el desarrollo del proceso electoral. Por su parte, el Distrito Federal combina el mecanismo postal con el de internet. En cuanto a Michoacán, no existen variaciones al respecto.

En el cuadro 2 se establecen comparaciones entre las cuatro experiencias de sufragio extraterritorial activo (tres entidades federativas en las primeras tres columnas y la experiencia federal en la última) en función de varios indicadores que hacen referencia al diseño institucional, a lo concerniente a la migración y a los costos de los procesos electorales. Esto nos permitirá hacernos una idea de qué tan rígido o qué tan flexible es el diseño institucional de cada experiencia.

En primer lugar, encontramos que, con el sufragio extraterritorial, los mexicanos, defechos y michoacanos pueden elegir al ejecutivo correspondiente a su ámbito de elección. En cambio, los chiapanecos en el exterior cuentan con la posibilidad de votar por, y ser votados para, el diputado que ocupará el curul número 41 del Congreso del Estado reservado para un migrante.

De esta manera, es requisito indispensable en todas las elecciones que se plasman en el Cuadro 2 contar con la credencial de elector con fotografía expedida por el Instituto Federal Electoral (IFE), cuestión que, según estudios recientes sobre el tema (p. ej., Calderón Chelius, 2010; Sánchez Valdés, 2010; Mendiola, 2012; Durand, Schiavon, Villalta y González G., 2013), limitan la participación electoral.

local debe de contar con un mínimo de dos diputados emigrantes o con residencia binacional. La asignación de los escaños para los emigrantes está garantizada por medio del sistema de representación proporcional. Para ello, los partidos políticos los incluyen en sus listas plurinominales y acceden los candidatos de los dos partidos con mayor votación, independientemente del lugar que ocupen en la lista. Para mayor detalle véase: (Ley Electoral del Estado de Zacatecas, 2003; Tacher Contreras, 2009: 27-30).

Cuadro 2. Indicadores que ilustran la flexibilidad y la rigidez de las experiencias electorales extraterritoriales mexicanas

	Michoacán	Distrito Federal	Chiapas	Elección federal extraterritorial
Ámbito de la elección	Subnacional	Subnacional	Subnacional	Nacional
¿Para qué se vota?	Gobernador	Jefe de Gob.	Diputado Mig.	Presidente
Documento que habilita al votante para ejercer su derecho	Credencial de elector	Credencial de elector	Credencial de elector	Credencial de elector
Tipo de registro al listado nominal	Postal	Postal e internet	Internet	Postal
Mecanismo para la emisión del voto	Postal	Postal e internet	Internet	Postal
Institución que organiza la elección	IEM	IEDF	IEPC-Chiapas	IFE
Posibilidad de que la institución electoral regule las disposiciones del modelo electoral extraterritorial	No	***No	****Sí	No
Concurrencia con la elección federal	No	Sí	Sí	*NA
Población estimada en el extranjero	3 M	755,200	350,000	11.5 M
Matrículas consulares expedidas	719,897	407,187	91,492	*NA
Electores potenciales con credencial	**ND	**ND	**ND	2.7 M
Organizaciones de migrantes en todo el mundo registradas ante el IME	130	14	24	*NA
Presupuesto destinado para la última elección	17 M	40.5 M	**ND	160 M

*N.A.: no aplica

** N.D.: no determinado

*** El IEDF no cuenta con la posibilidad de regular las disposiciones del modelo electoral extraterritorial, no obstante, fueron ellos los que propusieron la modalidad de voto por internet.

**** El IEPC-Chiapas tuvo la posibilidad de optar por el mecanismo de registro al listado nominal y emisión del voto, adoptando el electrónico a través de internet.

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Instituto Electoral de Michoacán (IEM), Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana-Chiapas (IEPC-Chiapas), Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y Corona, Rodolfo y Jorge Santibañez, Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Federal Electoral, México, 2006.

Un hecho que no hay que pasar por alto es que el 98 por ciento de la emigración mexicana tiene como destino los Estados Unidos, sobre todo por factores como la vecindad, los distintos niveles de desarrollo económico y la tradición histórica de los desplazamientos migratorios (Wise Delgado y Márquez Covarrubias, 2006; 39), lo cual indica que existe una unidireccionalidad que *de facto* alcanza el 100 por ciento del flujo migratorio hacia el vecino

del norte. Esta unidireccionalidad del flujo migratorio también se hace evidente con la procedencia del voto extraterritorial, ya que en la primera elección que incluyó esta modalidad se registró que 85.5 por ciento del sufragio provenía de Estados Unidos, mientras que en la segunda descendió a un 72.04 por ciento.

Ahora bien, cuando revisamos los indicadores que hacen referencia al número de migrantes mexicanos en Estados Unidos, y al número de michoacanos, defeños y chiapanecos con matrículas de alta seguridad expedidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), nos podemos dar una idea general del gran universo de electores potenciales que hay cruzando la frontera. Algunas instituciones y expertos en el tema se han dedicado a realizar estudios para estimar a la población mexicana migrante con credencial de elector con fotografía y, con base en esos cálculos –sin dejar de lado a los factores políticos que indudablemente permean al momento de discutir y aprobar las leyes– se han diseñado los modelos de votación extraterritorial que actualmente tenemos en el país (p. ej., IFE, 1998).

En cuanto a la organización que los mexicanos tienen en el exterior, por ejemplo, con la formación de los famosos y muy estudiados *clubes de oriundos*, se destaca que los grupos de michoacanos en Estados Unidos tienen gran presencia si se les compara frente a las organizaciones de mexicanos oriundos del Distrito Federal y de Chiapas, sin embargo, como lo veremos más adelante, parece que no existe una relación directa entre el número de organizaciones de migrantes oriundos, el universo potencial de electores residentes en Estados Unidos y los niveles de votación extraterritorial.

Finalmente, nos encontramos con que la elección extraterritorial federal es la que más presupuesto tiene para el desarrollo del proceso electoral, no obstante, lo redujo en 40.74% respecto a la elección de 2006, cuando ejerció un total de 270 millones de pesos. Le sigue la del Distrito Federal con 40.5 millones de pesos y Michoacán con 17 millones. Para el caso chiapaneco no se encontraron las cifras.

En la gráfica 1 podemos observar los cuatro casos de voto extraterritorial que se han realizado en México: dos por primera vez (Distrito Federal y Chiapas en 2012) y dos con experiencias repetidas (Michoacán y México). Para el caso de Michoacán se debe destacar que de 2007 a 2011 las solicitudes de inscripción al listado nominal descendieron en 264, en cambio, si observamos el periodo de 2006 a 2012 en las elecciones federales, encontramos que se registró un aumento de 2,803 solicitudes de inscripción.

Gráfica 1. Número de solicitudes de inscripción recibidas para el registro al listado nominal por tipo de elección



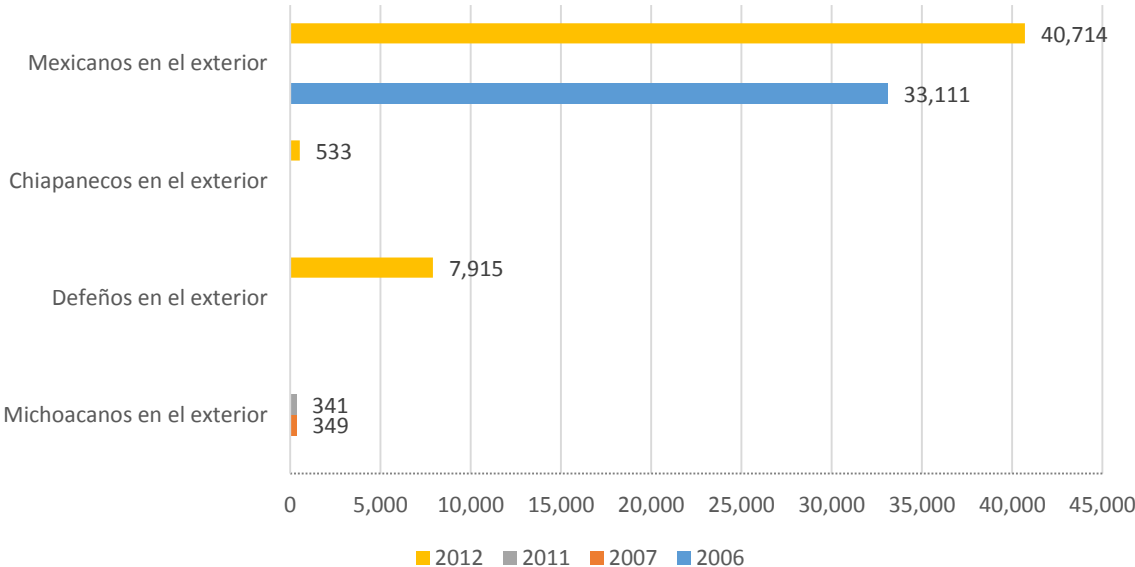
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Instituto Electoral de Michoacán (IEM) e Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana–Chiapas (IEPC–Chiapas).

Por otra parte, cuando revisamos las cifras de los defeños en el exterior (10,782) se evidencia que existe un alto número inscripciones enviadas al listado nominal de electores residentes en el exterior por vía postal e internet en comparación con el número de michoacanos en el exterior que enviaron su solicitud por la vía postal. En el caso de Chiapas únicamente se utilizaron los medios electrónicos para el registro y se eligió a una autoridad distinta a la del ejecutivo local, sin embargo, cuando se compara con el Distrito Federal se puede concluir que existió una baja intención de ejercer el voto por el cargo de diputado migrante, no obstante, la cifra de 1,222 solicitudes de inscripción al listado nominal superó a las dos experiencias michoacanas realizadas en años anteriores.

La gráfica 2 nos muestra el número de votos emitidos en cada elección extraterritorial que se ha realizado en México. En este sentido, observamos que la cantidad de votos de 2006 a 2012 en la elección federal aumentó (7,603) en una proporción mayor a la que se dio en las solicitudes de registro al LNERE para el mismo periodo (2,803). Hay que señalar que el modelo de votación extraterritorial no fue reformado para la elección federal de 2012, sin embargo, existieron pequeños incentivos que podrían explicar el ligero aumento de la votación, entre

ellos la eliminación del costo del porte postal para enviar el voto; costo que el migrante absorbió en 2006 y rondaba entre los 10 y 15 dólares estadounidenses.

Gráfica 2. Número de votos emitidos por tipo de elección



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Instituto Electoral de Michoacán (IEM) e Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana–Chiapas (IEPC–Chiapas).

Cuando observamos las estadísticas de voto en las elecciones extraterritoriales en el ámbito subnacional podemos notar que la participación electoral más alta se registró con los defeños en el extranjero, cuestión que viene antecedida por el mayor número de solicitudes al listado nominal enviadas por la vía de internet y postal para la elección de Jefe de Gobierno.

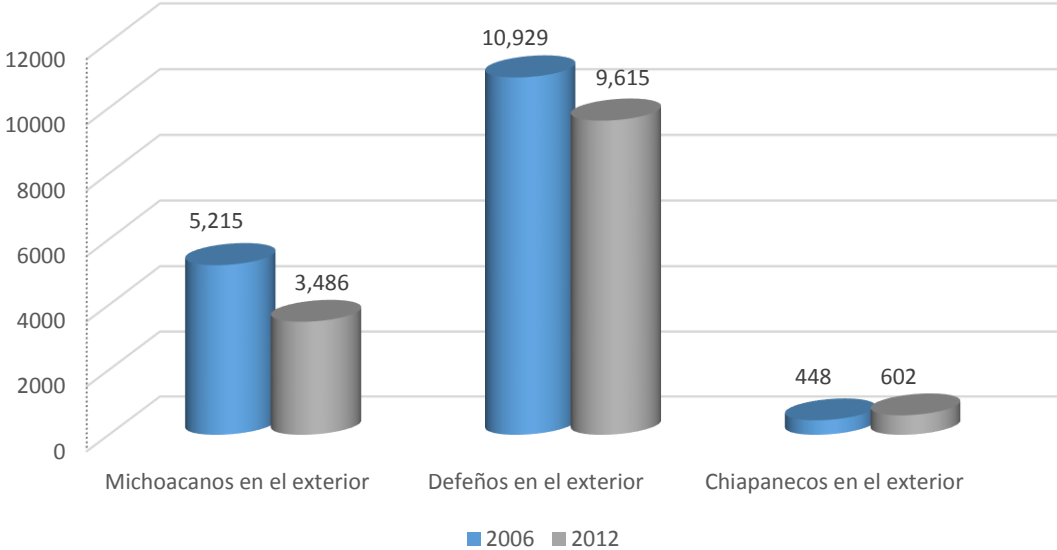
El caso de Michoacán es dramático, ya que la votación descendió en ocho votos de 2007 a 2011. Para Chiapas encontramos que en su primera elección extraterritorial para elegir diputado migrante se registraron 533 votos, rebasando así el número de votos que se han registrado en Michoacán durante dos elecciones extraterritoriales subnacionales, sin olvidar que ambas entidades utilizan mecanismos de votación distintos y eligen a autoridades de diferentes poderes constitucionales.

La tercera y cuarta gráfica hacen referencia al número de solicitudes de inscripción al LNERE recibidas y al número de votos emitidos en la elección federal, respectivamente, según la entidad federativa de origen. En ambas gráficas se observa la intención de los migrantes

en participar en la elección de presidente de la República en 2006 y 2012 y las cifras, en términos de votos y solicitudes, que se registraron en los dos eventos.

A diferencia de la escasa participación que los michoacanos en el exterior tienen en sus elecciones subnacionales (2007-2011), en las elecciones nacionales (2006-2012) se observa que en el número de solicitudes enviadas para el registro al LNERE, y la cantidad de votos emitida, supera en demasía lo logrado en el ámbito subnacional, tomando en cuenta, nuevamente, que la elección federal y estatal no son concurrentes y que el modelo de votación extraterritorial nacional y subnacional es el mismo.

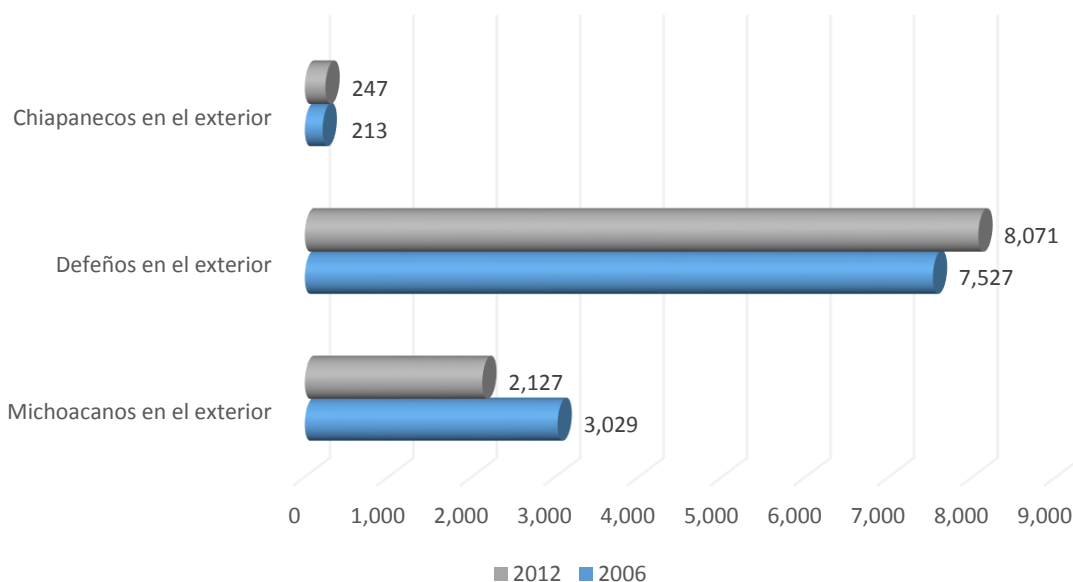
Gráfica 3. Número de solicitudes de inscripción recibidas para el registro al LNERE según la entidad federativa de origen, por elección federal.



Fuente: elaboración propia con datos del elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral (IFE).

Caso contrario al de los michoacanos y, en contraste entre ambos tipos de elecciones (la federal y la estatal), es el de los chiapanecos en el exterior. Cuando se comparan las cifras de solicitudes enviadas al LNERE para el registro y el número de sufragios emitidos en la elección federal de 2012 frente a la de diputado migrante para el mismo año, se observa que la elección del ámbito subnacional superó los números de la nacional, tomando en cuenta que el cargo que se elige es distinto y que el modelo de votación es diferente para cada elección.

Gráfica 4. Número de votos emitidos según la entidad federativa de origen, por elección federal



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Federal Electoral (IFE).

Por último, cuando se contrastan las cifras de las elecciones extraterritoriales nacionales y subnacionales de los defeños en el exterior, es decir, la cantidad de solicitudes de inscripción al listado nominal y de votos, notamos que la participación en el ámbito nacional y subnacional se corresponden en términos cuantitativos. Además, la participación electoral de los defeños en el exterior en la elección federal es la más alta al considerar las 32 entidades federativas para 2006 y 2012.

De esta manera, es importante resaltar que el modelo de votación extraterritorial federal es más restrictivo que el modelo que utiliza el Distrito Federal, ya que en el ámbito nacional únicamente se tiene el mecanismo postal para registrarse y ejercer el voto, y los tiempos de inscripción al LNERE son cortos. En cambio, en el modelo de votación adoptado por el Distrito Federal se combinan los mecanismos postales y electrónicos para resolver los aspectos relacionados con el registro y el voto, además de que los plazos son más extensos para llevar a cabo ambos procedimientos.

Estas situaciones nos hacen pensar, *a priori*, que la concurrencia de la elección del Distrito Federal con la federal puede ser un factor que explique una mayor participación de los defeños en el exterior en las elecciones extraterritoriales subnacionales, sin embargo, el

estado de Chiapas también tiene una concurrencia electoral y las cifras en el registro y el voto no se corresponden en el nivel federal y estatal.

También, podríamos intentar explicar la mayor participación de los defechos radicados fuera del país en sus elecciones subnacionales en relación con las otras entidades que posibilitan el derecho al voto desde el extranjero debido a que el Distrito federal cuenta con un modelo de votación que combina varios mecanismos para el registro y el voto, y que amplía los tiempos para llevarlo a cabo, a diferencia de Michoacán y Chiapas que únicamente cuentan con uno.

Sin duda alguna, un modelo de votación más flexible y amigable con el ciudadano genera mayores incentivos para participar electoralmente, no obstante, los defechos en el exterior también votan en el ámbito nacional bajo el mismo modelo restrictivo con el que lo hacen los michoacanos y chiapanecos y, a pesar de la dificultad que implica ejercer el voto bajo circunstancias institucionales desfavorables, el Distrito Federal se coloca como la entidad que más solicitudes registros y votos aporta a la elección.

De esta manera, creemos que para encontrar explicaciones más precisas acerca de la participación electoral de los defechos en el exterior en las elecciones subnacionales, hay que recurrir a las perspectivas que el campo de la cultura política nos ofrece. Por tal motivo, queda abierta la puerta para que en futuras investigaciones se indague acerca del conocimiento de los valores, actitudes, percepciones, conductas e intereses en el campo de lo político que tienen a nuestros connacionales en el extranjero, complementándolo con los factores institucionales que, definitivamente, inciden en el comportamiento electoral del votante. Ambas perspectivas nos permitirían entender, de mejor manera, las razones que motivan al emigrante mexicano a ejercer el sufragio.⁶

⁶ Actualmente el autor está desarrollando una tesis de investigación doctoral titulada: “El ejercicio del sufragio extraterritorial en un contexto subnacional: el caso del voto chilango para la elección de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal en 2012”, la cual considera a variables independientes como el diseño electoral, de carácter migratorio, socioeconómicas, de socialización política y de cultura política para dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué motiva a los emigrantes defechos a votar extraterritorialmente?

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LOS RETOS QUE SE AVECINAN PARA MODERNIZAR EL DISEÑO ELECTORAL EXTRATERRITORIAL

Como mencionamos en la introducción de este trabajo, existe el consenso, entre los principales actores políticos, de que el sufragio extraterritorial en México es un derecho político irreversible para los mexicanos radicados en el extranjero. Perspectivas económicas, demográficas, de derechos humanos y de contenido democrático justifican la extensión del voto más allá de las fronteras.

Actualmente, los diseños institucionales actuales y los mecanismos de votación extraterritorial son excluyentes, costosos, burocráticos y anacrónicos, lo cual necesita ser atendido prioritariamente para su corrección y mejoramiento. Las cifras electorales y las percepciones de los emigrantes en torno al modelo de votación extraterritorial confirman la necesidad de reformar los pilares que sostienen los procesos electorales dirigidos hacia mexicanos en el extranjero, pensando en incrementar la participación electoral.

A continuación, se enumeran una serie de elementos que tendrían que ser considerados para el mejoramiento del diseño institucional extraterritorial:

1. Posibilidad de credencialización en el extranjero o utilización de otro documento oficial para la emisión del voto (p.ej., la matrícula consular).
2. Implementación del voto presencial, por internet y postal para la emisión del voto. En este sentido, se requiere que la autoridad electoral tenga la capacidad de regular el modelo de votación extraterritorial y, en función de eso, determinar si es conveniente combinar todos los mecanismos para la emisión del voto aquí propuestos para una elección determinada, o solamente utilizar uno.
3. Implementación de los mecanismos de internet para el registro al listado nominal, con la posibilidad de que se combine con el postal.
4. Ampliación de los tiempos de registro al listado nominal y de emisión del voto.
5. Conservación del listado nominal para que en futuras elecciones se parta de una base para el registro y no de cero.
6. Utilización de paqueterías privadas o la valija diplomática para el envío de la documentación y el reenvío de la boleta electoral.

7. Mantenimiento de oficinas que atienden el tema del sufragio extraterritorial al interior de los institutos electorales, para poder mantener contacto con los emigrantes mexicanos y fortalecer la planeación y organización de los procesos electorales extraterritoriales.
8. Posibilidad de desarrollar campañas políticas o actos de proselitismo electoral en el extranjero.

BIBLIOGRAFÍA

- Calderón Chelius, Leticia. 1997. “Vivir a dos tiempos, actitudes políticas de inmigrantes mexicanos”, FLACSO-MÉXICO (tesis de doctorado), México.
- Calderón Chelius, Leticia/Martínez Saldaña, Jesús. 2002. “Introducción General”, en Calderón Chelius, Leticia/Martínez Saldaña, Jesús, *La dimensión política de la migración mexicana*, Instituto Mora (Sociología contemporánea), México.
- Calderón Chelius, Leticia/Martínez Cossío, Nayamín. 2002. “La democracia incompleta: la lucha de los mexicanos por el voto en el exterior”, en Calderón Chelius, Leticia (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora (Sociología contemporánea), México.
- Calderón Chelius, Leticia. 2010. “‘Los superhéroes no existen’. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior”, Instituto Mora (Sociología Contemporánea), México.
- Carpizo, Jorge. 2002. “El voto de los mexicanos en el extranjero: contexto, peligros y propuestas”, en Carpizo, Jorge/Valadés, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Porrúa/UNAM, México, 3ª ed.
- Castañeda, Jorge G. 1991. “Presentación”, en Ramírez Paredes, Gustavo (comp.), *El sistema político mexicano visto por los mexicanos de afuera (El caso de la comunidad mexicano-chicana en el estado de California)*, UNAM (Cuaderno de Relaciones Internacionales), México.

- Corona, Rodolfo/Santibañez, Rodolfo. 2006. “Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006”, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Federal Electoral, México.
- Durand, Jorge/Schiavon, Jorge A./Villalta, Carlos/González G. Guadalupe. 2013. “El voto de los mexicanos en el exterior: Encuesta a ciudadanos mexicanos en el extranjero”, Conacyt/CIDE/IFE, México.
- Guerrero Aguirre, Francisco Javier. 2013. El voto de los mexicanos en el extranjero. Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro. IFE/Gobierno de Tlaxcala/Universidad Anáhuac, México.
- IEDF, 2012: Instituto Electoral del Distrito Federal, Resultados Electorales.
- IEM, 2007: Instituto Electoral de Michoacán, Resultados Electorales.
- IEM, 2011: Instituto Electoral de Michoacán, Resultados Electorales.
- IEPC-Chiapas, 2012: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas, Resultados Electorales.
- IFE, 1998: Instituto Federal Electoral, “Informe final que presenta la comisión de especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/AI/veinfin.htm>.
- IFE, 2006: Instituto Federal Electoral, Resultados Electorales.
- IFE, 2012: Instituto Federal Electoral, Resultados Electorales.
- Íñiguez Ramos, J. Martín. 1991. “Diferenciación entre las causas de la migración mexicana y el éxodo centroamericano”, en Ramírez Paredes, Gustavo (comp.), *El sistema político mexicano visto por los mexicanos de afuera (El caso de la comunidad mexicano-chicana en el estado de California)*, UNAM (Cuaderno de Relaciones Internacionales), México.
- López Flores, Sandra A./Palma Vargas, Juan. 1991. “Movimiento mexicano-chicano en el estado de California, de EUA”, en Ramírez Paredes, Gustavo (comp.), *El sistema político mexicano visto por los mexicanos de afuera (El caso de la comunidad mexicano-chicana en el estado de California)*, UNAM (Cuaderno de Relaciones Internacionales), México.
- Mendiola González, Guadalupe. 2012. “La difícil construcción de una ciudadanía: la experiencia del voto de los michoacanos en Estados Unidos en las elecciones locales

para gobernador de 2007 y 2011”, El Colegio de la Frontera Norte (tesis de maestría), México.

- Sánchez Valdés, Víctor Manuel. 2010. “El voto en el exterior alrededor del mundo: lecciones para México, FLACSO-MÉXICO (tesis de maestría)”, México.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel/Ross Pineda, Raúl. (2001). “El derecho de votar y a ser votado: la lucha de los mexicanos en el exterior por la ciudadanía”, en *Senderos. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 1, pp. 139-175.
- Santamaría Gómez, Arturo. (2004). “Los migrantes, la soberanía nacional y la identidad mexicana”, en Badillo Moreno, Gonzalo (coord.): *La puerta que llama: el voto de los mexicanos en el extranjero*. México, D.F.: Senado de la República, pp. 29-46.
- Schütze, Stephanie. 2007. “‘La nación mexicana llega hasta donde estamos los mexicanos’. Los partidos políticos mexicanos y su participación políticas transnacional”, en *Iberoamericana. América Latina, España, Portugal: Ensayos sobre letras, historia y sociedad*. Notas. Reseñas iberoamericanas, Vol. 7, N° 25, pp. 143-154.
- Tacher Contreras, Daniel. 2009. “Los diseños de voto y representación de los mexicanos en el extranjero”, Ensayos, Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 9-44.
- Wise Delgado, Raúl y Humberto Márquez Covarrubias. 2006. “El sistema migratorio México-Estados Unidos: dilemas de la integración regional, el desarrollo y la migración”, en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre, p. 39.