

Análisis de la gobernanza electoral del voto de los mexicanos en el extranjero: una propuesta para su evaluación

José Antonio Carrera Barroso¹

Introducción

Dentro de los vastos terrenos de la Ciencia Política, analizar los connotados que evoca el término evaluación, conlleva a adentrarse a las diversas vertientes teóricas y enfoques metodológicos que han encauzado el desarrollo de dicho concepto, el cual ha sido fundamentalmente abordado desde el enfoque de las políticas públicas. Concebir a la evaluación sólo como la fase final del análisis del ciclo de las acciones públicas, o asumir que únicamente se encarga del examen sistemático de las políticas estatales a partir de técnicas específicas, podría provocar necesariamente un sesgo significativo al exponer los resultados de una investigación rigurosa.

De esta manera, el objetivo de la presente ponencia es evaluar el modelo de voto extraterritorial implementado en México para las elecciones federales a partir de cinco dimensiones analíticas: Diseño institucional; Desempeño de la institución electoral; Gobernanza e integridad electoral; Calidad de las elecciones; y Retos electorales. La información recabada es producto de una serie de entrevistas realizadas a informantes clave y actores relevantes que desde la pluralidad de enfoques han contribuido sustancialmente en el desarrollo de tan importante temática para el sistema electoral mexicano: el voto extraterritorial; información que ha sido operacionalizada y sistematizada para una evaluación integral.

¹ Maestro en Estudios Sociales con línea en Procesos políticos y licenciado en Ciencia Política por la UAM. Actualmente es Estudiante del tercer año de doctorado en el Posgrado en Estudios Sociales de la UAM Iztapalapa, con la investigación intitulada “Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México, 2005-2018”. Becario CONACYT. Joseantonio_carrera@hotmail.com

1.- La importancia de la evaluación electoral

En la literatura especializada en el tema de evaluación llamada *investigación evaluativa*, la multicitada frase de Kurt Lewin que afirma que *no existe nada tan práctico como una buena teoría*, parece ser uno de los principales fundamentos que justifican el tema de la evaluación. Es decir, que no es suficiente realizar una valoración exhaustiva únicamente a partir de la información recabada empíricamente, sino que es necesario cimentar el análisis en principios teóricos bastante robustos. Así, cobra mayor sentido la afirmación propuesta por Bustelo en la que caracteriza a la evaluación como una *actividad científica y profesional con gran potencial transformador y de aprendizaje para la mejora de políticas públicas, la rendición de cuentas y la buena gobernanza* (Bustelo 2015:13). En otras palabras, lo que la autora mexicana pone de relieve es la necesidad de que en los procesos de evaluación exista una mirada académica crítica y profesional para enriquecer el debate e intercambio de ideas en torno a la importancia del diseño de aquellas instituciones que se encargan de permitir, impulsar y optimizar la interacción social en la cotidianidad de los ciudadanos. Y es que desde la academia -asumiendo la responsabilidad del siguiente juicio- es y ha sido posible ofrecer respuestas plausibles e innovadoras desde la evaluación justa de las instituciones públicas, para su transformación.

De esta manera, existen una serie de autores e investigadores relevantes que han nutrido la perspectiva de la investigación evaluativa con enfoques que pueden ser trasladados a terrenos eminentemente electorales: generación local de propuestas institucionales (Maldonado & Pérez, 2015: 21); la idea de *entzauberung* en contraste de la hegemonía de lo establecido canónicamente (Chelimsky, 2015:235); la necesidad de interacción en pos de la evolución institucional (Weiss, 2015:157); o tal vez la propuesta teórica de Jennifer Greene (2015: 186) en la que hace una crítica importante a la evaluación eminentemente académica, puesto que afirma que especialmente en América Latina la apuesta ilustrada por la resolución de problemas públicos y las ambiciones de a racionalidad técnica, tienden a alejarse del pluralismo democrático, entendido éste como el compromiso de valores que implica que los principios de la evaluación se encuentren anclados a cuestiones sociopolíticas que implican la participación y posterior aprobación de las mayorías ciudadanas. Por otro lado, Chen y Rossi colocan otro elemento central sobre la mesa, el cual radica en la imperiosa necesidad

de alejar la centralidad política en la función evaluativa (2015:91), así como los dilemas que implica la acumulación y generalización del conocimiento institucional (Patton, 2015:254).

Finalmente, es así como el concepto propuesto por Thoenig (2015:288) cobra un carácter explicativo relevante, al afirmar entonces que la evaluación es *un instrumento para mejorar la capacidad de aprender y realizar cambios con éxito, y para definir impactos alcanzables en materia de eficiencia y efectividad públicas*. Así, una evaluación académica, que recupera las voces de actores diversos y plurales, con una operacionalización que incorpora cuidadosamente los datos recabados de la evidencia empírica, y sobre todo –como se enseña en la UAM- bajo estándares de honestidad académica, tiende a ser una evaluación objetiva con capacidad explicativa y con el objetivo de procurar aportar mejoras a las instituciones, bajo el entendido de que la política es una ciencia de y para los ciudadanos.

De esta manera, y con la intención de colocar lo anterior como condición *sine qua non* para la evaluación electoral, es posible conyuntarlo con las propuestas de politólogos estudiosos del tema, como los es Dieter Nohlen, y desde América Latina más recientemente Pérez Duharte.

Se sabe aunque los sistemas electorales son fundamentales para el desarrollo y la consolidación de la democracia en la actualidad, poseen aspectos menos inmediatos y menos sensibles a la ciudadanía, es decir, aquellos relativos a los elementos técnicos de la función electoral: las diversas regulaciones y factores que componen el muchas veces complejo andamiaje institucional. Dichos factores, fueron caracterizados por Nohlen (2007:294), como aquellos elementos institucionales que dotan de funcionamiento y gobernabilidad al sistema electoral, y que coadyuvan la consolidación de la democracia.

Entonces y partiendo de la premisa anterior, la evaluación de los sistemas electorales, específicamente en lo relativo a aplicarla a aquellos elementos que dotan de funcionalidad al andamiaje institucional electoral, cobra mucha más relevancia en la medida en que los actores involucrados se encuentren ejerciendo su legítimo interés de participar: que la ciudadanía no sólo vote en los comicios sino que participe de manera activa en robustecer o criticar fundadamente la imagen de la institución con una base de información fidedigna basada en el correcto flujo de la misma. Además, que los partidos políticos acompañen los procedimientos internos de la institución en pos de no dejar lagunas o vacíos en los diferentes momentos del proceso electoral; y que la sociedad civil organizada (académicos,

universidades, ONG's) provean de retroalimentación en la búsqueda de un mejor diseño institucional, etcétera. Dicha interacción es lo que Nohlen advierte como gobernabilidad en relación con los sistemas electorales (2007:156); y que para conseguir dichos niveles de gobernabilidad, alemán propone que en el centro de la evaluación se encuentren las exigencias funcionales (o precondiciones) que debe cumplir el sistema electoral, para comprender de mejor forma la naturaleza de los resultados electorales y la formación de la toma de decisiones colectiva en los comicios:

1. *Que no existe sistema electoral ideal*
2. *A un sistema electoral se le pueden plantear distintas exigencias*
3. *La valoración de las exigencias a un sistema electoral frente a condiciones teórico democráticas*
4. *Los sistemas electorales no pueden satisfacer las diferentes exigencias a la vez, en la misma medida y de manera absoluta*
5. *Existe una compleja interrelación de un gran número de elementos convergentes dentro de un sistema electoral:* para el autor, es la característica más complicada de comprender, puesto que abarca diferentes niveles de la administración electoral.

Así mismo, es importante considerar que, como afirma Pérez Duharte para los procesos de democratización latinoamericanos –aunque diferentes entre sí a nivel histórico, cultural y social- comparten tres criterios fundamentales que pueden ser evaluados desde la óptica electoral (Pérez Duharte, 2014:71):

1. *El criterio de representación*
2. *El criterio de participación*
3. *El criterio de accountability*

No es de ninguna manera casual que los anteriores elementos propuestos por Nohlen, y Pérez Duharte, se ajusten al concepto de gobernanza electoral propuesto para la celebración del presente Congreso de la SOME, el cual no sólo se enfoca en analizar la dimensión legal de los principios electorales, sino que analiza los niveles de independencia de los organismos electorales, de profesionalización, de educación para la democracia (específicamente en el

nivel de promoción) y de celeridad (destreza y rapidez con que los organismos electorales organizan las etapas de la elección). Cuatro indicadores que son relevantes y fundamentales en el diseño e implementación del mecanismo extraterritorial del voto en un sistema electoral.

Finalmente, IDEA Internacional ha conseguido delinear algunos criterios para la evaluación del diseño de los mecanismos del sistema electoral. Dichos criterios deben tener la capacidad de contrastarse con aquello que se quiere lograr, aquello que se quiere evitar, y en general con todos los factores posibles que convergen para una mejor implementación de los criterios institucionales (IDEA, 2006:8).

1. *Ofrecer representación, dicha representación puede ser desde cuatro formas*
2. *Hacer que las elecciones sean accesibles y significativas*
3. *Ofrecer incentivos para la conciliación*
4. *Facilitar un gobierno estable y eficiente*
5. *Asegurar que las instituciones rindan cuentas*
6. *Fortalecer a los partidos políticos*
7. *Hacer de las elecciones hacer un proceso sustentable*
8. *Considerar las normas internacionales*

Para finalizar el presente apartado, es importante aludir dos problemas estructurales que genera específicamente el voto extraterritorial para la función electoral, adicional a lo referido anteriormente: el primero, tiene que ver con el desafío que representa la organización electoral fuera de la jurisdicción nacional. La disposición de personal, instalaciones y costos de operación, así como el esfuerzo logístico, es sustancialmente mayor al que se realiza dentro de las fronteras nacionales. Dichas dificultades prácticas pueden atentar en consecuencia con la preservación de los principios del sufragio libre y secreto, sobre todo pensando en las mismas condiciones en las que lo hace el electorado dentro de las fronteras nacionales. Por otro lado, y más para un país con las características migratorias de México, el elemento clave es la valoración del contexto, cuyas variables intervienen a diferentes niveles de análisis: políticas sociales, territoriales, económicas, históricas, etcétera.

Modelo de evaluación: propuesta de marco metodológico

A partir de los anteriores cimientos de los mecanismos de evaluación, respaldados con el marco teórico expuesto en el primer capítulo, junto con la evolución del estado del dispositivo institucional en México del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, la presente investigación propone el siguiente esquema de evaluación: lo primero que hay que considerar es justamente la definición de las dimensiones, variables e indicadores empíricos que se pondrán en el centro del análisis. Por tanto, respecto a las dimensiones analíticas, cabe señalar que éstas se manifiestan esencialmente a partir de los conceptos desarrollados y explicados a lo largo del Capítulo I de la presente investigación. Dichas dimensiones son el sustento principal de la totalidad de variables a analizar:

Figura 1: Dimensiones de análisis del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero



Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que cada una de las variables responde a un indicador empírico, los cuales fueron contruidos fundamentalmente a partir de la evidencia recabada en los Capítulos anteriores de la presente investigación, considerando que son los elementos más relevantes a examinar del modelo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Así, la propuesta metodológica para la evaluación del mecanismo electoral, se distribuye de la siguiente manera (Ver Tabla 1).

Tabla 1: Dimensiones, variables e indicadores para la evaluación del mecanismo de voto extraterritorial en México.

Dimensiones explicativas	Variables	Indicadores empíricos
1. Diseño Institucional	Acuerdo político	<i>Acuerdos del Consejo General</i>
	Certeza institucional	<i>Valores y reglas</i>
	Retrocesos institucionales	<i>Niveles bajos de participación</i>

2. Desempeño de la institución electoral	Prospectiva de participación	<i>Votación esperada</i>
	Consolidación del mecanismo electoral	<i>Evaluación del mecanismo desde su implementación</i>
3. Gobernanza e integridad Electoral	Federalismo colaborativo	<i>Colaboración INE-OPLES</i>
	Interacción con Sociedad Civil	<i>Participación de académicos, universidades o grupos de migrantes</i>
	Interacción con el Ejecutivo	<i>Interdependencia INE-SRE</i>
	Áreas de mejora del mecanismo	<i>Adecuaciones al mecanismo (reformas)</i>
4. Calidad de las elecciones	Calidad en las elecciones	<i>Implementación de un sistema libre y justo de elección</i>
	Confianza y credibilidad	<i>Resguardo y administración del padrón electoral y la lista nominal de electores</i>
	Niveles de profesionalización en la estructura institucional	<i>Sistematización del mecanismo y diseño de la oficina responsable</i>
5. Retos electorales	Riesgo de regresión	<i>Caso de Chiapas y voto electrónico por internet</i>
	Sufragio transnacional	<i>Voto de los extranjeros y representación política de ambas poblaciones</i>

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, es sumamente importante explicar que la construcción de la evaluación presentada se cimienta a partir de la información obtenida en la elaboración de catorce entrevistas realizadas a actores relevantes e informantes clave que han participado directa o indirectamente en el análisis, el diseño o la implementación del mecanismo de voto extraterritorial en México. Por lo anterior, dicha evaluación es de carácter cualitativo sin ser sumamente rígida en términos de manejo y análisis de los datos recabados, pues permite un margen de flexibilidad dentro del marco analítico propuesto en líneas anteriores.

Hay que recordar que la relevancia de entrevistar a expertos en los diferentes temas radica, además de acentuarse en lo valioso de los distintos puntos de vista, en la existencia de un conocimiento tácito acerca de los factores inherentes al fenómeno del voto extraterritorial, el cual descansa en sus experiencias al ser responsables de lo relativo al

diseño, la implementación o la evaluación de un mecanismo electoral específico, y que gracias a ello, disponen de acceso privilegiado grandes cúmulos de información del tema en cuestión. Así, los personajes susceptibles a la entrevista fueron en gran medida aquellos que tienen que ver directamente con el tema, mismos que han sido citados en la presente investigación.

De esta manera, se realizaron catorce entrevistas semi-estructuradas basadas en 15 preguntas que procuran dar respuesta a cada una de las variables propuestas que conforman cada una de las dimensiones, para con ello posteriormente realizar el balance de cada una en función de las respuestas concedidas por parte de los actores relevantes e informantes clave. Así, las entrevistas fueron programadas a realizarse luego de la celebración de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, con fecha máxima hasta la conclusión del primer proceso electoral inmediato a dichos comicios, que en este caso fue el Proceso Electoral 2016-2017.

Tabla 2: Entrevistas realizadas entre el 20 de septiembre de 2016 y el 7 de marzo de 2017

Actor entrevistado	Pertinencia	Fecha	Duración	Lugar de aplicación
Víctor Alejandro Espinoza Valle	Académico UABC	20/IX/2016	30:02"	UAM Iztapalapa, México, CDMX
Leticia Calderón Chelius	Académica Instituto Mora	17/X/2016	54:53"	Instituto Mora, México, CDMX
Patricio Ballados Villagomez	Encargado de la COVE 2006	9/XI/2016	34:47"	INE (oficinas Acoxpa), México, CDMX
Jorge Schiavon Urielas	Académico CIDE	14/XI/2016	34:09"	CIDE, México, CDMX
Yuri Gabriel Beltrán	Consejero Electoral IEDF (participó en la primera COVE)	18/XI/2016	40:41"	IEDF, México, CDMX
Dalia Moreno	Encargada de la COVE 2012	21/XI/2016	42:36"	Vía Skype desde L.A. California
Leonardo Valdés Zurita	Académico, miembro del Comité de expertos y Consejero Presidente del IFE 2008-2013	10/XII/2016	46:12"	Juriquilla, Querétaro
Arturo Sánchez Gutiérrez	Consejero Electoral INE, miembro de la Comisión Temporal VMRE	15/XII/2016	44:35"	INE (oficinas centrales), México, CDMX
Enrique Andrade González	Consejero Electoral INE, presidente de la Comisión Temporal VMRE	16/XII/2016	18:06"	INE (oficinas centrales), México, CDMX
José Woldenberg Karakosky	Consejero Presidente del IFE 1997-2003	9/I/2017	32:34"	FCPYS, UNAM, México, CDMX

Carlos Navarro Fierro	Director de Estudios y proyectos internacionales INE	7/III/2017	1:03:50"	INE (Torre de cristal), México, CDMX
Claudia Corona Rodríguez	Subdirectora de la Oficina de vinculación de MRE	7/III/2017	52:20"	INE (Torre de cristal), México, CDMX
Luis Carlos Ugalde	Consejero Presidente del IFE, 2001-2007	5/IV/2017	26:15	Integralia Consultores, México, CDMX
Lorenzo Córdova Vianello	Consejero Presidente del INE, 2014-2023	28/IV/2017	55:56	INE (oficinas centrales), México, CDMX

Fuente: Elaboración propia

Así, los catorce actores relevantes o informantes clave entrevistados, constituyen un equilibrio de información debido a que ésta proviene, al menos en principios estrictamente matemáticos, de un porcentaje similar de respuesta, ya que cuatro de ellos son o fueron miembros del servicio profesional electoral (Patricio Ballados, Dalia Moreno, Claudia Corona y Carlos Navarro); tres de ellos consejeros electorales involucrados en el tema del voto de los ciudadanos residentes en el extranjero (Yuri Beltrán, Arturo Sánchez y Enrique Andrade); tres entrevistados son académicos reconocidos en el desarrollo del tema de voto extraterritorial en México (Víctor Espinoza, Leticia Calderón y Jorge Shiavon); y finalmente cuatro entrevistados fungieron como Consejeros Presidentes del IFE-INE (José Woldenberg, Luis Carlos Ugalde, Leonardo Valdés y Lorenzo Córdova).²

Adicionalmente al finalizar cada entrevista, en la mayoría de los casos se realizó una pregunta de índole cuantitativo (excepto a aquellos quienes en este momento se encargan de implementar el voto extraterritorial en México) con el objetivo de que los entrevistados logaran calificar del 1 al 10 al mecanismo de voto de los mexicanos residentes en el extranjero, siendo 1 la total desaprobación y 10 la mayor aprobación, con el objetivo de dotar de un valor numérico a los argumentos vertidos en pos de la evaluación institucional que

² Sin embargo, hay cuatro casos en que los entrevistados podrían embonar o traslaparse en alguna otra categoría. Por ejemplo, el Dr. Leonardo Valdés, además de haber sido Consejero Presidente del IFE, también es académico estudioso del tema, quien participó en el primer Comité de Expertos. Por otra parte, el Mtro. Yuri Gabriel Beltrán, además de ser el Consejero del IEDF, participó activamente en la primera COVE en el IFE y en el diseño del Voto Chilango; o el Lic. Carlos Navarro quien además de ser Subdirector de Asuntos Internacionales en el INE, ha publicado al menos una veintena de textos académicos relativos al tema del voto desde el extranjero; o el propio Dr. Lorenzo Córdova, quien desde la academia ha discutido amplia y nutridamente acerca de la fuente de la ciudadanía, sea por nacimiento o por residencia. Dichas cualidades confirman su relevancia y pertinencia para esta investigación.

pudiesen considerar respecto del mecanismo electoral en comento, los actores relevantes e informantes clave consultados.

Para finalizar el presente apartado, y con ello dar paso a dicha evaluación, es importante mencionar que cada una de las variables que fueron evaluadas por los actores relevantes e informantes clave, se ponderaron de tal suerte que pudieron ser calificadas por separado en una escala cualitativa que oscila en cinco niveles de evaluación, la cual se basa en el modelo de evaluación de IDEA internacional:³

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	----------	--------------	------	------

La evaluación de actores relevantes e informantes clave en torno al Voto de los Mexicanos residentes en el Extranjero

Primera dimensión: Diseño Institucional

Entenderemos como diseño institucional aquella particularidad que las instituciones tienen en su nacimiento. Sea por accidente, evolución o intervención intencionada, las instituciones va cobrando forma a través de un proceso –deseablemente científico- de adaptación de la estructura institucional en los sistemas políticos, en este caso en el sistema electoral; siendo el enfoque institucionalista el que guía las explicaciones que surgen a partir los cambios institucionales a diferentes niveles de análisis.

Así, son diversas las variables que interactúan en la decisión del diseño de cualquier institución electoral: la normatividad, el presupuesto, los objetivos, la estructura de la institución, etcétera, y todos aquellos elementos que moldean a la institución para su futuro margen de acción. Además resulta relevante recordar que existe una precondition indefectible que tiene que ver con que ninguna institución desde su nacimiento tiene la capacidad de resolver todos los retos que plantea la implementación de un mecanismo nuevo. Pero con suficiente evidencia empírica recabada de las experiencias anteriores, con normas

³ IDEA Internacional, *Evaluación de la democracia. Guía básica del método del Instituto Internacional IDEA*, International IDEA, Suecia, 2002.

precisas y márgenes de acción suficientemente acotados, y sobre todo con la concepción de que el contexto es una variable que influye en los cambios de las instituciones, es posible ir delineando de manera más incluyente los cambios institucionales necesarios, frente a una realidad que se encuentra lejos de ser estática o lineal.

Para el diseño de la institución del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, se analizó de manera integral en los capítulos II y III, las votaciones legislativas que apoyaron el proceso de aprobación de las diferentes reformas, el diseño que quedó plasmado en la ley electoral, así como las estructuras institucionales que derivaron de la aprobación de las reformas electorales. De esta manera, las variables que se consideraron más relevantes a evaluar en este rubro fueron las siguientes.

1.1 Acuerdo y negociación institucional

1.2 Certeza institucional

Así, las preguntas realizadas a los diferentes actores (que en el cuestionario ocupan los numerales 4, 5 y 6), fueron contestadas de la siguiente manera:

1.1 ¿Qué tan alto fue el nivel de acuerdo y la negociación política entre los diferentes actores para lograr que el mecanismo electoral de VMRE se implementara y consolidara en el sistema electoral mexicano?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	----------	--------------	------	------

Así, los argumentos de los actores políticos entrevistados, respecto a la posibilidad de la generación de acuerdo en la institución electoral respecto al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, versó principalmente alrededor de los nuevos elementos logísticos y tecnológicos del modelo de votación extraterritorial.

En primer lugar, los académicos especialistas en temas de voto extraterritorial, calificaron la importancia de la generación de acuerdo, como algo sumamente relevante para implementar, con grados de legitimidad importantes, los cambios contemplados en la ley. Sin embargo, uno de los principales elementos contemplados por los académicos entrevistados, radica en la necesidad de que el acuerdo político tenga al menos dos

dimensiones de enfoque: la primera, frente a los partidos políticos involucrados en los procesos electorales, y por otra parte, la formación de acuerdos que involucren la interacción del INE con los OPLES. Es decir, una generación a dos niveles, frente a las fuerzas políticas y frente a las instituciones electorales locales.

Por otro lado, y bajo una postura menos crítica, el Dr. Leonardo Valdés sostiene que el acuerdo político es fundamental para el proceso de democratización, y que siendo un segmento de la población mexicana muy importante, reconocer el derecho a votar es la muestra de la construcción de acuerdos del Estado mexicano. Empero, si bien es cierto que hubo consenso de las fuerzas políticas, también es cierto que los partidos políticos asuman que se ha derrumbado el mito de que todos los mexicanos que están fuera del país se encuentran enojados y que todos van a votar por la oposición. Entonces, si los actores políticos intentan construir a base de mitos e información sin un correcto peso de verdad, lo único que se va a lograr es que se frenen los acuerdos por las razones equivocadas. Una reflexión en torno a lo anterior del ex presidente del IFE, y que bien menciona es que no es posible culpar al INE por la falta de participación de los ciudadanos en el exterior: *los derechos se ejercen o no se ejercen, y el ciudadano es responsable de ejercer o no ejercer su derecho al voto.*

Y es que si bien es cierto que los partidos políticos pueden ser percibidos como actores de interés en la formación de políticas y mecanismos electorales, también es cierto que son una parte fundamental del sistema político en su conjunto. Para el Consejero Yuri Gabriel Beltrán, consejero local del IEDF, afirma que el Estado mexicano, desde el diálogo abierto de los actores que en él concurren, tiene la obligación de emprender estrategias para re-vincular a los migrantes con el país, y una forma de hacerlo es a través del conseguido del acuerdo entre los partidos políticos y la ciudadanía que ha participado.

Por otro lado, para el Consejero del INE, Arturo Sánchez Gutiérrez, la credencialización en el extranjero plantea retos distintos a los que se tenían en elecciones pasadas, puesto que replantea la necesidad de dialogar –en un escenario de independencia y autonomía– con instancias gubernamentales, principalmente con la SRE, pensando en que no existe otra manera para potencializar la participación de los connacionales en el extranjero que a través del diálogo y la coordinación con los consulados y embajadas. Frente a dicha interacción, el reto más importante es convencer a la ciudadanía de que no debe existir

desconfianza por este mecanismo interinstitucional. Asimismo, el Consejero Sánchez mencionó que parte del temor que tienen los partidos políticos frente a la participación electoral extraterritorial, proviene de que estudios académicos (como el del CIDE) han proyectado una participación por encima de los siete millones de votantes; cifras que en el INE han generado escepticismo, y que han sido corroboradas eventualmente por el procesos de credencialización y activación de la credencial hasta el momento.

A pesar de que en el INE no esperan una votación masiva que decante la elección en los siguientes comicios, el Consejero Enrique Andrade, presidente de la Comisión temporal de VMRE, confía que la institución electoral se encuentra en la ruta para maximizar la votación extraterritorial paulatinamente, pues a pesar de que el sistema electoral se ha construido con base en muchos candados de desconfianza, la respuesta de los partidos políticos en la generación de acuerdos y de la propia ciudadanía, está demostrando que el avance será sustancial y sólido.

José Woldnberg, ex presidente del otrora IFE, mencionó respecto al tema que es importante no perder de vista que sí bien la institución electoral goza de niveles importantes de autonomía, no es una institución autárquica, que decida de manera unidireccional el curso de los comicios. De esta manera, la paradoja es que para dar pasos sólidos en la construcción de los mecanismos electorales, es importante caminar lento, pero con la certeza de no dar regresiones en lo ya conquistado. Ahí radica la importancia de generar acuerdos con las fuerzas políticas.

Por otro lado, otra cuestión que tiene que ser solucionada es el plazo del registro de votación, el cual no debe confundirse con la formación de la Lista Nominal de Electores. Los plazos de registro han resultado un verdadero conflicto, ya que si no se cierran con la suficiente anticipación, puede vulnerar el derecho a votar de los ciudadanos en el extranjero; pero el modelo actual no incentiva la participación, debido a que los potenciales votantes no tienen la oportunidad de conocer las posibilidades reales de la competencia, es decir, cuando el clima electoral no ha ni siquiera empezado.

De esta manera, muchas veces los acuerdos logrados pueden no ser tan favorables para el ciudadano frente a la institución electoral. Es decir, que si bien las autoridades electorales tienden a escuchar a los partidos políticos- que en una democracias representativa

son portadores de la voluntad ciudadana- también es cierto que los deseos y demandas de dichos actores pueden no estar en contexto con las necesidades ciudadanas.

1.2 ¿Los valores del INE están reflejados en el mecanismo de VMRE?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	----------	--------------	------	------

Lo anterior, nos permite observar por parte de los consejeros, que los principios rectores de la democracia en nuestro país sí están y permean los procesos electorales, ya sea dentro o fuera del país, desde los consejeros hasta los lineamientos que deben seguir para la publicidad. Sin embargo, la situación que llama la atención es precisamente la confianza que los ciudadanos le otorgan al instituto electoral y a sus representantes.

Sobre esto, llama la atención lo comentado por José Woldenberg, quien hace énfasis en el papel determinante que juegan los actores políticos-candidatos sobre la credibilidad o no de la institución electoral porque sí alguien con un peso determinante en la opinión de la sociedad mexicana realiza una valoración positiva o negativa del órgano encargado de las elecciones, ello repercute de manera inmediata en el imaginario social. De aquí que una palabra como “fraude” siempre esté presente en las jornadas electorales, ya sean comicios presidenciales, locales e incluso dentro de los mismos partidos políticos.

Por supuesto, la visión de los expertos en el tema *del voto de los mexicanos en el exterior* es bastante más crítica pues se enfocan en cómo estos principios han repercutido en los procesos electorales donde se ha buscado una mayor participación de mexicanos que residen fuera de las fronteras nacionales.

Sobre el principio de *certeza*, aunque se hace mención que sí existe la misma en los resultados electorales, no de igual modo en cuanto a garantizar el voto a cada uno de los mexicanos que deseen votar y residan en el exterior, principalmente por la dificultad de crear el Registro Federal de Electores; por otro lado, tampoco se puede garantizar la misma en el modelo de emisión de voto postal, es decir, es un asunto que tiene que ver con la certeza de que el procedimiento no es el adecuado, y el cual no fue respaldado por la comisión de expertos.

Otro de los principios que no queda garantizado de manera absoluta es el de la independencia, y es que como comenta el Dr. Schiavon, la autoridad electoral se ha

encontrado sujeta a la presión de los partidos políticos, especialmente del PRI, PAN y PRD y ello reduce el derecho de los mexicanos en el exterior a votar a “quedar bien políticamente”. Esta situación no es aislada pues si se considera el voto corporativo de organizaciones de paisanos que promueven a un partido político en especial, tampoco se cumple con el principio de *imparcialidad* (aunque hay que decirlo, no por parte del instituto electoral).

En el caso de los integrantes del Servicio Profesional Electoral, llama la atención el énfasis que ponen en el tema de la confianza ciudadana. Si bien Dalia Moreno, Claudia Corona y Carlos Navarro consideran que los mecanismos y procedimientos utilizados para voto en el exterior siempre han estado sujetos a los principios rectores del instituto electoral, también es cierto que los mecanismos a los que se enfrentó Patricio Ballados (en la COVE, 2006) para la publicidad del voto de los mexicanos en Estados Unidos fueron opciones que sí cumplían con el principio de objetividad, imparcialidad, legalidad, no lo hicieron en cuanto a independencia, máxima publicidad y certeza.

En este sentido, no es casual que los entrevistados del Servicio Profesional Electoral hagan énfasis en la confianza ciudadana y es que pese a que los principios están presentes en papel, no siempre lo están en las decisiones tomadas por las autoridades electorales.

El tema de la confianza ciudadana es un tema imprescindible para todos como eslabón entre los procesos electorales y la institución electoral. Los entrevistados dejaron ver que las instituciones por muy robustecidas que se encuentren, por muy reconocidas y elogiadas sean por sus mecanismos de acción, nada sirve si existe desconfianza ciudadana. Una confianza que se construyó paulatinamente a lo largo de los años pero que pende de un hilo cuando se cuestionan sus principios rectores: certeza, imparcialidad, legalidad, independencia, objetividad y máxima publicidad.

Segunda dimensión: Desempeño de la institución electoral

Luego de la construcción de mandato de ley, revisado de manera cronológica y cualitativa a lo largo del capítulo 2, el paso lógico inmediato es la implementación de una Unidad u oficina que dé cauce institucional a lo establecido en la norma. De esta manera, es importante evaluar las acciones y no acciones llevadas a cabo por la ingeniería institucional destinada a tal fin. De esta manera, la segunda dimensión de análisis se encarga de analizar la práctica de los

elementos formales más importantes en la implementación del modelo extraterritorial de voto en México.

Para cumplir el anterior objetivo, retomamos la propuesta de Dryzek explicada en el Capítulo 1, la cual propone realizar el análisis institucional a partir de los aspectos formales y no formales de las instituciones, entendido como aquellos factores que permiten la construcción y reconstrucción de la institución ante los nuevos desafíos y oportunidades existentes en su ambiente de influencia. Así, cimentando el presente análisis en lo explicado en los Capítulos 3 y 4, se construyeron las siguientes variables a evaluar:

2.1 Riesgos de retrocesos institucionales

2.2 Prospectivas de participación

2.3 Consolidación del mecanismo electoral

Bajo ese orden de ideas, las preguntas del cuestionario correspondientes a esta dimensión de análisis son la 8, 9 y 10; las cuales presentan los siguientes elementos principales:

2.1 ¿Existen riesgo de regresiones en la implementación del voto extraterritorial en México?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	----------	--------------	------	------

En definitiva, la visión de los expertos sobre el tema de las posibles regresiones que se pudieran dar en cuanto al voto extraterritorial en México fue diversa principalmente porque cada uno atendió el tema desde un enfoque diferente.

Por ejemplo, hay evidencia que confirma que sí pueden existir regresiones, hablando especialmente en el voto por internet donde el sistema puede ser vulnerable ante ataques cibernéticos. Dicha situación ha estado presente en otros ejercicios electorales como en Estados Unidos por lo que considera que la vía del voto por internet para emitir el sufragio desde el exterior podría sufrir de una regresión ante este tipo de escenarios.

Por otro lado, la versión oficial de los Consejeros Electorales es que el voto extraterritorial en México es una realidad, es un derecho democrático ya ganado y nada podrá echarlo atrás; sin embargo, advierten que el nuevo aspecto sobre el cual se debe trabajar es el de la promoción de voto para motivar una mayor participación en los procesos electorales.

En el caso de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral todos coinciden en que es muy poco probable que puedan existir regresiones sobre el voto extraterritorial en México pero sí advierten sobre aspectos del funcionamiento en temas de promoción del voto que pueden entorpecer o estancar el ejercicio del derecho (Ver Tabla 10).

Todos los funcionarios coinciden en que la Institución Electoral ha sabido preservar muy bien los derechos respecto al voto, especialmente porque el INE siempre se guía por los principios rectores como certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad y en ese sentido, no existe cabida para las regresiones sobre el tema.

No obstante, Claudia Corona y Carlos Navarro consideran que la falta de confianza en la institución y algunos mecanismos de registro (trámites con mucha anticipación, trámites lentos por cuestiones de la vía postal, por ejemplo) repercuten directamente en la participación electoral, situación que si bien, no repercute en el voto extraterritorial, sí estancan al mismo.

La visión y experiencia de los Consejeros Presidentes del Instituto Electoral los hace coincidir en que el derecho al voto de los mexicanos en el exterior está ya ganado, y aunque podría existir una posibilidad de que alguien en el futuro quisiera revocarlo sería con una probabilidad muy baja, primero porque es un tema que está en constante debate, es decir, se sigue trabajando en él, no se ha quedado en el olvido; y segundo, porque si alguien propusiera revocarlo, existen ahora muchos actores que se opondrían para que fuese llevar a cabo.

2.2 ¿Es la credencialización desde el exterior el elemento determinante para generar mayor participación?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	----------	--------------	------	------

Para el grupo de académicos entrevistados, el tema de la credencialización aunque representa un avance de suma importancia para los mexicanos residentes en el exterior, especialmente para grupos migrantes en Estados Unidos, tiene algunos aspectos limitantes respecto a la normatividad.

Para los Consejeros Electorales el tema de la credencialización es un tema fundamental para la participación de los mexicanos en el exterior, por supuesto, consideran que este es sólo uno aspecto que podrá abonar a la participación aunque no sea determinante, si era el primer paso para una mayor participación desde el exterior.

Sobre el mismo tema, los encargados de presidir el Instituto Electoral coinciden en que no se debe ver el proceso de credencialización como una variable que determine el nivel de participación en los procesos electorales, sería erróneo.

2.3 ¿Cuál es su evaluación en términos generales del mecanismo de voto desde el exterior implementado en México?

Excelente	Bueno	Regular	Malo	Pésimo
-----------	-------	---------	------	--------

Los expertos consideran que el modelo de voto desde el exterior implementado por México ha mostrado ciertos avances, principalmente en la parte jurídica pero que no ha podido caminar y superarse en la parte de la aplicación y ejecución; en ese sentido, aún hay mucho trabajo por hacer porque puede ser perfectible (Ver Tabla 16).

Más allá de evaluar el mecanismo del voto de los mexicanos en el exterior, los Consejeros Electorales miran de frente los retos que aguardan a la Institución para robustecer este modelo. Mientras que a Arturo Sánchez le preocupa el tema de la participación, a Enrique Andrade se centra en las expectativas que se han creado sobre dicho modelo y del que además, donde el Instituto no tiene margen de acción. Por otro lado, Yuri Beltrán observa tres retos específicos: el de incentivar la participación de la gente dentro de los partidos políticos, aumentar la participación en los procesos electorales y el de hacer más barato el modelo de voto.

Tercera Dimensión: Gobernanza e integridad electoral

Uno de los conceptos con mayores denotados en el terreno electoral es sin duda el de *gobernanza electoral*. Como se analizó el Capítulo I, existen diversas acepciones en el término, y a los conceptos que denota pueden ser de diversa naturaleza a raíz del propio nacimiento del término *gobernanza*. De esa manera, para la construcción de la presente dimensión se hizo alusión de cuatro de los elementos más relevantes encontrados en la discusión teórica, bajo la premisa de que la gobernanza electoral en la administración electoral se vea reflejada en las capacidades institucionales para gestionar los conflictos mediante el diálogo constante y permanente con los actores interesados. Ello puede ser en dos dimensiones analíticas: hacia afuera, hacia el sistema político (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, universidades) o hacia adentro del sistema electoral, a través de la estructura institucional, los OPLES, etcétera. Además, no hay que perder de vista un elemento indispensable propuesto por Pérez Duharte en estos términos: transparencia, independencia y comunicación en su relación con los agentes externos.

Así, el mecanismo de voto extraterritorial en México debe cumplir el objetivo de construir los canales formales para la solución de conflictos a través de reglas procedimentales claras a implementarse en la administración electoral, y como se aludió en el Capítulo I, es una condición *sine qua non* para abonar en la integridad de las instituciones electorales.

Por esta cuestión, las principales variables a analizar en lo relativo a 1 Voto de los mexicanos residentes en el extranjero son las siguientes (numerales 1, 2, 3 y 7 del cuestionario):

- 3.1 Federalismo colaborativo
- 3.2 Interacción con la Sociedad civil
- 3.3 Relación con el Poder Ejecutivo
- 3.4 Áreas de mejora del mecanismo institucional

3.1.- ¿Con el modelo actual de federalismo colaborativo, de qué manera se modifica el mecanismo del voto extraterritorial en México, y cómo esto repercute en la calidad de las elecciones? ¿Se modifica el modelo?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	----------	--------------	------	------

Para Arturo Sánchez Gutiérrez, el reto implica la posibilidad de hacer llegar al ciudadano, en un solo paquete postal, todas las boletas de las elecciones en las que pueda participar. Ello implica que dos ciudadanos radicados en el mismo lugar, reciban paquetes electorales diferentes: elección para senador, gobernador y presidente, lo que sin los cambios ocurridos en la Reforma sería impensable. Lo anterior descalifica una modalidad por antonomasia: la modalidad presencial, ya que más que contribuir al desarrollo democrático, podría generar un galimatías en el envío de la documentación.

Para enriquecer la anterior, el argumento de Enrique Andrade es bastante propositivo, pues afirma que el INE ha actuado de manera profesional y paciente con los OPLES, pero a la primera señal de existencia de cuestiones anómalas, el INE actúa para acabar con el problema de raíz. El caso de Chiapas fue el claro ejemplo. Sin embargo, no se ha podido generar un mecanismo para resarcir en términos de representatividad dicha anomalía, pues aunque los consejeros fueron destituidos, al igual que el diputado migrante, la curul sigue vacía.

Para finalizar la sección de Consejeros Electorales, Yuri Beltrán está convencido que el mecanismo se modifica para bien, sobre todo en lo relativo a la organización de las elecciones. Esta colaboración entre el INE y los OPLES representa muchas áreas de oportunidad para la maximización del derecho, e incentiva la participación de más ciudadanos residentes en el extranjero. Así, el INE además de supervisar las elecciones, brindará asesoría técnica, pero los OPLES serán los principales responsables de promocionar el voto con los migrantes, “pero el triunfo es para las dos instituciones, para la democracia mexicana”.

3.2 ¿Cómo han sido las interacciones de la sociedad civil organizada y su incidencia en el desarrollo de la política de voto extraterritorial en México? ¿Han sido determinantes?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	----------	--------------	------	------

Como es de todos conocido, en dos ocasiones se formaron Comisiones de expertos que abonaron en la formulación del mecanismo electoral extraterritorial; y aunque algunas de las propuestas no fueron escuchadas en su totalidad –como aquella que recomendaba que la única modalidad fueses voto electrónico por internet- no cabe duda que existió una contribución importante.

Por parte de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral, Patricio Ballados reconoce que el gran derrotero fue sin duda la credencialización desde el exterior, y los migrantes lo consiguieron después de que esa fuera su demanda histórica. Sin embargo, invita a distinguir que las asociaciones migrantes tienen las mismas virtudes y defectos que cualquier agrupación política, hay diferentes tipos de liderazgos que es importante distinguir en la formulación de demandas. Es importante mencionar que la falta de presupuesto en 2006, generó la participación de algunos actores de la farándula y del deporte que apoyaron en la promoción del mecanismo, así como la difusión del mismo. Patricio Ballados afirma que existe una incidencia democrática positiva en el desarrollo del voto de los mexicanos en el extranjero.

Para José Woldenberg, las asociaciones de la sociedad civil organizada han estado presentes en la formulación de esta y otras políticas públicas. Para el académico de la UNAM, las instituciones democráticas deben construir sus políticas en contextos de exigencia; “y en el IFE esa era la convicción de los funcionarios y consejeros”.

Por otro lado Luis Carlos Ugalde afirma que el IFE no tenía margen de ser susceptible a las opiniones de expertos o de grupos de migrantes. A pesar de ello, la institución electoral organizó encuentros y foros con la presencia de la sociedad civil, pero de acuerdo con el ex presidente del IFE “no hubo más qué hacer, sólo respetar lo establecido en la ley”.

3.3 ¿Cómo percibe Usted la interdependencia entre el INE, los OPLES y el poder Ejecutivo, por parte de la SER? ¿Se mantiene la independencia e imparcialidad en las elecciones?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
--------------	----------	--------------	------	------

En la opinión de los expertos, el papel que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) frente al proceso de credencialización es importante pero no vulnera ni la independencia, ni

la imparcialidad del Instituto. Tanto Leticia Calderón como Jorge Schiavon opinan que el apoyo que brindará la SRE fue muy cuidadosa, ya que la dependencia del gobierno federal sólo recabará datos que serán entregados al Instituto Electoral, además la misma secretaría ha demostrado ser independiente del ejecutivo, según la percepción del Calderón Chelius (Ver Tabla 28).

Por otro lado, Víctor Espinoza se mantiene cauteloso ante la participación de la SRE en cuanto a los datos que recabaran para el proceso de credencialización, pues aunque sea de manera mínima el Gobierno Federal intervendrá en este proceso; sin embargo, se mantiene en espera del ejercicio electoral de 2018 para poder realizar un juicio más consolidado.

En el caso de los Consejeros Electorales, la postura entre uno y otro consejero difiere. Mientras que para Enrique Andrade, la participación de la SRE puede vulnerar el principio de independencia, imparcialidad y hasta el de autonomía en la implementación del voto desde el exterior, principalmente si se hubiese dado la opción del voto presencial, este modelo hubiera tenido más aspectos negativos que positivos. En una tónica diferente, Yuri Beltrán se muestra confiado de que ninguno de los ejes rectores de la Institución Electoral son vulnerados y como muestra, menciona las experiencias electorales de 2006 y 2012, donde se demostró que las embajadas y cónsules no tenían interés de participar en alguna forma negativa; además reitera que existen protocolos para evitar la intromisión del Ejecutivo en el voto desde el exterior, mismos que fueron realizados de manera muy profesional por el Servicio Electoral Mexicano.

3.4 Además de la garantía del derecho al voto desde el exterior, ¿qué hace falta para que el mecanismo de voto extraterritorial sea exitoso?

Sobre los retos y nuevas aplicaciones que debería de tener el modelo de voto de los mexicanos para el exterior para que pueda considerarse exitoso, desde el punto de vista de los académicos, consiste principalmente en tres aspectos: el primero tiene que ver con identificar a la población objetivo, situación que ha sido resuelta con el proceso de credencialización. El segundo aspecto, es la modalidad del voto, que para personajes como Leticia Calderón es muy claro que se debe transitar al modelo del voto electrónico por internet. Y el tercer elemento donde se debe continuar trabajando, es el propiciar una mayor participación, no

sólo de los conciudadanos sino también de los partidos políticos que han mostrado muy poca voluntad para maximizar el ejercicio del derecho

En el caso de los presidentes del IFE/INE sobre el tema de abonar al mecanismo del voto de los mexicanos residentes en el exterior, Leonardo Valdés y Lorenzo Córdova coinciden en que los avances tecnológicos implementados en los procesos electorales, han hecho y harán en el futuro, un medio eficaz para cumplir con cabalidad los principios rectores del Instituto frente a los resultados electorales, por lo que el siguiente paso, consideran es el voto por internet.

Cuarta Dimensión: Calidad de las elecciones

De acuerdo con las dimensiones propuestas por Pérez Duharte, podemos afirmar de manera inmediata que el mecanismo de voto extraterritorial cumple de manera exitosa las cuatro: son elecciones libres y justas, que incluyen a todo ciudadano potencialmente interesado en participar; existe por parte de la autoridad electoral una campaña permanente y eficiente de transparencia y acceso a la información en esta y en todas las materias de interés electoral; hay un incuestionable respeto y aceptación por parte de los derechos adquiridos; así como el desarrollo de una campaña de cultura cívica permanente para fomentar la participación ciudadana.

Sin embargo, a la hora de profundizar en detalles de calidad de las elecciones, existen algunas observaciones que pueden nutrir el estado del mecanismo en el entendido de que no existen políticas públicas perfectas. Por ello, las variables de análisis propuestas para esta dimensión son las correspondientes a los numerales 11, 12 y 13 del cuestionario:

4.1 Calidad en las elecciones

4.2 Confianza y credibilidad

4.3 Niveles de profesionalización en la estructura institucional

4.1 ¿El mecanismo de voto extraterritorial en México dota de calidad a nuestras elecciones?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	-----------------	--------------	------	------

Dentro de esta primera variable en la cuarta dimensión, se realiza una referencia implícita a que si bien los procesos electorales fuera de las fronteras cuentan con niveles de incertidumbre respecto al partido ganador, hay niveles crecientes de participación y existe respeto y apego por la ley democrática, existen deficiencias y limitaciones que determinan la calidad del proceso electoral.

Así, en el grupo de académicos entrevistados, fue posible distinguir una preocupación creciente respecto a los niveles de seguridad del padrón electoral así como la protección correcta de los datos de los ciudadanos empadronados en el extranjero, en especial con aquello que tiene que ver con la interacción con la SRE y la posibilidad de persecución de los no documentados por parte del gobierno estadounidense.

En el segmento de los miembros del Servicio Profesional, Dalia Moreno, afirma que si bien es cierto que el INE cuenta con el conocimiento técnico y que el padrón posee candados de seguridad bastante importantes, los partidos políticos han demostrado no saber hacer buen uso del padrón cuando se les entrega, por lo que sería necesario proponer castigos ejemplares a todos aquellos quienes violenten las listas de electores.

Para finalizar con el tema de calidad electoral, los ex titulares del IFE que respondieron esta cuestión, hay dos elementos que se manifiestan: para José Woldenberg, el reconocimiento de los derechos políticos para los ciudadanos residentes en el extranjero es un avance muy importante porque incorpora a millones de personas al ejercicio de un derecho fundamental en materia política.

Diametralmente opuesta la opinión de Luis Carlos Ugalde, quien afirma que si bien es cierto que una democracia se fortalece cuando más participa la ciudadanía, ello puede contaminarse si la participación viene acompañada de dudas sobre la forma y el origen de cómo se emitieron los votos. Como ejemplo esclarecedor, el académico del ITAM afirma como un lío un escenario hipotético: si en un contexto en el que no hay buenos perdedores, el voto desde el extranjero puede convertirse en un argumento para intentar impugnar una elección, y sería casi imposible demostrar que los que votaron, efectivamente lo hicieron desde el extranjero.

4.2 ¿El voto extraterritorial genera confiabilidad y legitimidad en el Estado mexicano? ¿De qué manera?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	-----------------	--------------	------	------

La segunda variable de la cuarta dimensión tiene que ver con la confiabilidad y la credibilidad que se tiene del sistema electoral. Retomando la propuesta de Freidenberg expuesta en el primer capítulo, hablar de elecciones competitivas se hace cuando el sistema garantiza un sufragio libre y las libertades se encuentran amparadas por la ley. De esta manera, si bien es deseable que existan niveles de incertidumbre en los resultados, tiene que existir una certeza en la capacidad institucional. Por ello, la confiabilidad en la institución electoral y la legitimidad de los organismos autónomos del Estado, son elementos fundamentales a ser evaluados.

En el rubro de académicos, Jorge Schiavon asegura que el INE es una institución que en lo relativo al voto extraterritorial, es sumamente confiable, pero para que el mecanismo sea dotado de legitimidad, es necesario aumentar la representatividad del voto, es decir, que una parte mayor de migrantes ejerzan su derecho a votar a la distancia. En otras palabras, para el académico del CIDE, hay una legitimidad jurídica emanada del diseño legal, pero hace falta una legitimidad sustantiva que sólo podría darse a través de un ejercicio mucho más representativo del voto de los migrantes.

Por parte de los miembros del Servicio Profesional Electoral, Dalia Moreno asevera que al ser una parte minúscula del sistema electoral, el voto extraterritorial no es un factor decisivo para generar confianza y credibilidad en las instituciones del Estado mexicano, pero sí lo es en lo respectivo al avance democrático.

Por parte del grupo de Consejeros Presidentes del IFE/INE, Luis Carlos Ugalde nuevamente demuestra ser un convencido de que el voto a distancia no es un mecanismo que genere credibilidad, en tanto es posible concebir escenarios de coacción del voto. Por ello, afirma que no es necesario invertir en un sistema de voto electrónico, ya que el INE no debe comprar problemas adicionales, que podría conllevar a argumentos como los que llama “el algoritmo de López Obrador”.

4.3 ¿Cuál es el nivel de profesionalización del INE para la implementación de este mecanismo?

Mucho	Bastante	Medianamente	Poco	Nulo
-------	----------	--------------	------	------

Como ha sido una constante en el análisis de esta dimensión, es necesario recurrir a lo analizado en el primer capítulo, para cimentar los elementos de carácter teórico con la información obtenida en las entrevistas realizadas. Para ello, el presente apartado recupera la propuesta de Pérez Duharte que tiene que ver con la nueva institucionalidad electoral, la cual se cimienta en un andamiaje normativo funcional y profesional, lo que conlleva a la necesidad de altos niveles de profesionalización y especialización en las oficinas y unidades electorales, así como en su capacidad de implementación de políticas específicas.

Así, la tercera variable de la dimensión *Calidad electoral*, tiene que ver precisamente con la evaluación de los niveles de profesionalización de la oficina encargada de administrar –en toda la acepción de la palabra- el tema del voto de los mexicanos en el extranjero en el INE. Como fue explicado en el tercer capítulo, antes de la Reforma Electoral de 2014, la COVE era una coordinación que se formaba únicamente para responder a la necesidad de los procesos electorales, y luego de cumplir con su cometido, desaparecía de la estructura institucional. Sin embargo, a partir de 2009 se aprobó la creación de la “Oficina de vinculación electoral de mexicanos residentes en el extranjero” la cual dependía directamente de la Coordinación de Asuntos Internacionales. Es a partir de la Reforma 2014 que por la complejidad de los trabajos, dicha oficina transitará a estar bajo la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores para antes de las elecciones federales de 2018.

Desde la implementación del mecanismo de voto en el extranjero, las diferentes Comisiones de expertos sugirieron que tanto la oficina responsable como la respectiva comisión en el Consejo General debían de perder el carácter de “temporal” y transitar a ser de índole permanente. Jorge Schiavon afirma que dicha oficina no debe constituirse únicamente en vista de los procesos electorales, puesto que la baja participación puede explicarse a partir de la presencia intermitente de las autoridades electorales con los migrantes, por lo que en tiempos no electorales se debe buscar como mecanismo permanente la promoción del voto y la credencialización, y no perder el acercamiento con los nacionales

en el exterior. Dicha ventaja también tendría un impacto en la no pérdida de *expertís* por parte de los responsables de la oficina, sin la necesidad de ampliar el presupuesto, puesto que hoy gracias a las redes sociales “se puede hacer mucho con muy poco”. En ese mismo sentido, Leticia Calderón menciona que si bien es cierto que el INE goza de niveles importantes de autonomía, quienes se han opuesto a la ampliación de la estructura institucional (y al tema en general) han sido principalmente los partidos políticos “a quienes no les interesa el tema, no les parece relevante y no lo entienden en la dimensión correcta”.

La actual titular de la Oficina de vinculación con los mexicanos en el extranjero, Claudia Corona, afirma que la nueva estructura de la institución permite un mayor margen de acción al depender ahora de la DERFE, sin embargo aunque la continuidad se asegura con este nuevo modelo estructural, no debe dejarse a un lado la importancia de dar correcto cauce a las necesidades de los votantes en el extranjero, por lo que debe ser una oficina que goce de ciertos niveles de autonomía, sobre todo presupuestal para continuar con la construcción de vinculación con asociaciones de migrantes, con instituciones académicas, y en general con la ciudadanía que se encuentra fuera del país.

Finalmente, del grupo de consejeros presidentes resulta bastante esclarecedor el testimonio de Woldenberg, pues menciona que si bien se ha alejado un poco del conocimiento en la estructura del INE, menciona que el argumento del presupuesto es bastante tendencioso, puesto que todas las tareas que se han encomendado al INE, empezando por la administración del padrón electoral, son esfuerzos titánicos que requieren no sólo de presupuesto, sino de profesionalismo y calidad. Además, que por la creciente desconfianza en la institución, se han construido mecanismos de seguridad que en otros países parecen exagerados.

Por otro lado, Luis Carlos Ugalde sentenció que sin importar la cantidad de recursos que se destinen a la oficina, el problema es que se parte de una premisa falsa, pero como ninguna fuerza política va a proponer que el tema salga de la estructura del INE, el reto es pensar en hacer campañas focalizadas en EUA (donde son sumamente costosas), sin hacer gastos innecesarios para el Estado mexicano.

Leonardo Valdés indicó que la estructura del INE y su autonomía de gestión le permiten mantener una oficina que se expanda en elecciones federales y que se mantenga activada toda vez que existan elecciones locales no coincidentes. Lo que afirma el académico del COLMEX es que debe ser dirigida por verdaderos expertos en el tema, y estar abierta a

comunicación constante con el gremio académico interesado, porque si bien es un tema fundamentalmente electoral, también la naturaleza del voto extraterritorial rebasa los conocimientos de sistemas electorales y se requiere ayuda de antropólogos, migratólogos, politólogos, internacionalistas, etcétera que robustezcan la visión institucional: “una verdadera gobernanza”.

Finalmente, Lorenzo Córdova, reconoce que el cambio en el paradigma de la expansión de los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero, ha demostrado además de la complejidad del tema, la oportunidad de modificar la estructura del INE para enfrentar los desafíos por venir. Lo primero es que tuvieron que reconocer que la credencialización en el exterior y el voto extraterritorial no son asuntos aislados, sino concomitantes al mismo fenómeno. Detectado lo anterior, resulta casi natural que la oficina ya no dependa de Asuntos Internacionales sino de la DERFE. Sin embargo, el Dr. Córdova menciona que el INE va a buscar que sea una Unidad que dependa de una de una dirección ejecutiva, es decir, una oficina con el máximo rango de los que existen en la estructura institucional, para con ello su margen de acción sea mucho más eficiente no sólo en la difusión y promoción del voto o de la credencialización, sino en su relación con las otras direcciones ejecutivas y con el Consejo General y los OPLES.

Conclusiones

Con el objetivo de realizar una evaluación con la capacidad de contemplar los elementos fundamentales del modelo de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero, cimentado en la propuesta teórica de gobernanza electoral, se propusieron una serie de quince variables comprendidas en cinco dimensiones de análisis, que fueran valoradas por una serie de actores relevantes e informantes clave que han tenido la oportunidad de colaborar, aportar e implementar el mecanismo electoral a lo largo de sus más de veinte años desde la primera vez que se discutió de manera formal en el Estado mexicano contemporáneo. Las dimensiones planteadas pretenden explicar la parte fundamental y más significativa del ciclo institucional que le compete exclusivamente a las autoridades mexicanas, frente a un asunto electoral que requiere esfuerzos conjuntos en un ambiente transnacional.

De esta manera, la evaluación de los expertos respecto a las dimensiones propuestas, se refleja de la siguiente forma:

Evaluación de los actores relevantes e informantes clave.

Dimensiones explicativas	Variables	Indicadores empíricos	Evaluación
1. Diseño Institucional	Acuerdo político	<i>Acuerdos del Consejo General</i>	Mediano
	Certeza institucional	<i>Valores y reglas</i>	Mucho
2. Desempeño de la institución electoral	Retrocesos institucionales	<i>Niveles bajos de participación</i>	Nulo
	Prospectiva de participación	<i>Votación esperada</i>	Mediano
	Consolidación del mecanismo electoral	<i>Evaluación del mecanismo desde su implementación</i>	Bueno
3. Gobernanza e integridad Electoral	Federalismo colaborativo	<i>Colaboración INE-OPLES</i>	Mucho
	Interacción con Sociedad Civil	<i>Participación de académicos, universidades o grupos de migrantes</i>	Medio
	Interacción con el Ejecutivo	<i>Independencia del INE frente al SRE</i>	Mucho
	Áreas de mejora del mecanismo	<i>Adecuaciones al mecanismo (reformas)</i>	-----
4. Calidad de las elecciones	Calidad en las elecciones	<i>Implementación de un sistema libre y justo de elección</i>	Bastante

	Confianza y credibilidad	<i>Resguardo y administración del padrón electoral y la lista nominal de electores</i>	Bastante
	Niveles de profesionalización en la estructura institucional	<i>Sistematización del mecanismo y diseño de la oficina responsable</i>	Medio
	Riesgo de regresión	<i>Caso de Chiapas y voto electrónico por internet</i>	Bastante
5. Retos electorales	Sufragio transnacional	<i>Voto de los extranjeros/ representación política de ambas poblaciones</i>	Nulo/Poco

Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que, en función de la información recabada, es política y mecánicamente imposible que el derecho de los mexicanos en el exterior se elimine de la legislación electoral, no se estima una participación masiva de los migrantes mexicanos para futuras elecciones. Es decir, aunque el modelo mexicano de voto en el extranjero es calificado por la mayoría de los expertos de manera positiva en lo establecido en la ley; la evaluación respecto a la implementación no alcanza dichos niveles de aprobación, debido principalmente a una serie de factores que tienen que ver con el mecanismo de voto, la continuidad de la oficina responsable, el acercamiento a clubes de migrantes, y la voluntad política de los tomadores de decisiones (en especial partidos políticos).

Lo anterior, de ninguna manera significa que exista desconfianza hacia al autoridad electoral en la aplicación del modelo. Por ello, además de un reconocimiento generalizado en la concordancia de los principios rectores de la administración electoral con lo

demostrado en las elecciones celebradas, así como el reconocimiento de la total autonomía del INE frente al Ejecutivo, generan la posibilidad de afirmar que en términos de confianza por parte de los expertos, el INE es una institución consolidada en materia de voto extraterritorial. Lo anterior, robustece el hecho de que con las nuevas atribuciones de la autoridad electoral, a través del modelo de federalismo colaborativo, este importante tema tenga un crecimiento paralelo y profesional en las entidades federativas. Sin embargo, resulta fundamental que se implemente una dirección permanente en la estructura administrativa con altos niveles de especialización en la materia para liderar el proyecto. Asimismo, que la oficina de voto extraterritorial no sea susceptible a ser vulnerable de recortes presupuestales.

Por otro lado, los niveles de gobernanza en términos de comunicación con la sociedad civil organizada, permiten el acompañamiento permanente de los actores interesados, pero con cierta preferencia hacia los representantes de partidos políticos. Lo anterior, es un suelo de oportunidad para generar un flujo de intercomunicación con académicos y clubes de migrantes de manera más efectiva, y no sólo como observadores electorales.

Finalmente, es importante mencionar que la totalidad de los actores entrevistados convergen en afirmar que el mejor mecanismo para el voto extraterritorial es el modelo de voto electrónico por internet, el cual representaría el máximo nivel de virtual participación gracias al acceso casi universal de la ciudadanía a la red mundial de información. Es importante mencionar que el caso de Chiapas no significa una amenaza para desechar la opción del internet, sino que fortalece las medidas de seguridad posibles para disminuir el riesgo de la administración electoral. Sin embargo, es esencial que se genere un mecanismo que impida la manipulación externa de las cifras electorales y genere la mayor confianza y transparencia en los resultados electorales, lo que provoca la necesidad profusa de una cultura política de aceptación de la derrota por parte de los segundos lugares.

Por otro lado, en términos de sufragio transnacional, aunque existe una opinión importante respecto al reconocimiento de la ciudadanía a partir de la residencia legal más que de la nacionalidad, no es un tema que se vislumbre en el corto plazo para la realidad política mexicana.

Para finalizar el presente capítulo, es importante resaltar que puede ser un humilde ejemplo de cómo la investigación evaluativa permite realizar, bajo un marco de análisis suficientemente sólido, una valoración de todos los elementos circundantes, con el objetivo

de construir propuestas mucho mejor fundadas y con niveles importantes de contundencia, como lo que se pretende construir en el siguiente capítulo.

Bibliografía

- Catt, Helena, *et al*, 2014, *Electoral management design: revisited edition*, IDEA, Suecia.
- Chen, Huey-Tsyh y Peter H. Rossi, “Evaluación con sentido” El enfoque basado en la teoría”, en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, pp.85-112.
- Chelimsky, Eleanor, “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, pp.203-252.
- IDEA Internacional, 2002, *Evaluación de la democracia. Guía básica del método del Instituto Internacional IDEA*, International IDEA, Suecia.
- IDEA Internacional, 2006, *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA internacional*, IDEA/IFE/TEPJF, México-Suecia.
- Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán, “Estudio introductorio” en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, pp. 19-42.
- Nohlen, Dieter, 2007, *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*, Editorial Universidad del Rosario, Colombia.
- Patton, Michael Q., “Evaluación, gestión del conocimiento, mejores prácticas y lecciones aprendidas de gran calidad”, en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, pp. 253-268.

- Pérez Duharte, José Alfredo, 2014, *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*, IEEM (Investigaciones jurídicas y político-electorales), México.
- Reynolds, Andrew, *et al*, 2014, *Electoral system design: The new international IDEA handbook*, IDEA, Suecia.
- Rossi, Peter H. *et al*, “El contexto social de la evaluación”, en Maldonado, Claudia y Gabriela Pérez Yarahuán (comps.), 2015, *Antología sobre la evaluación. La construcción de una disciplina*, CIDE (Gobierno y políticas públicas), México, 341-419.
- **Las respuestas y testimonios explicados a lo largo del capítulo, son producto de la evidencia recabada en el trabajo de campo.**