

Integridad electoral y voto desde el extranjero en América Latina: evaluación institucional y desafíos para la democracia

José Antonio Carrera Barroso¹

Introducción

En América Latina, seis de cada 100 personas viven fuera de su país de origen. Esta cantidad puede parecer minúscula, sin embargo, estamos hablando de 40 millones de personas. Diversos son los motivos que hacen que alguien determine abandonar el *suelo donde ha nacido*. Salvo excepciones, en su mayoría tiene que ver con la falta de oportunidades: desigualdad, desempleo, marginación, inseguridad o violencia, etcétera.

Si el ejercicio pleno de la ciudadanía resulta una misión complicada aún en aquellos lugares en los que las instituciones se encuentran consolidadas o donde la ciudadanía tiene -aunque sea en la letra- garantías irrevocables inherentes a su condición de humanidad; cuando se habla de migraciones, el simple hecho de residir en un territorio distinto, reduce considerablemente la posibilidad de ejercer a plenitud su ciudadanía política.

Así, las y los migrantes se enfrentan a condiciones de mayor desigualdad e indefensión en términos ciudadanos, no sólo por la nula garantía de esos derechos por parte de los países de recepción, sino por cuestiones como la xenofobia, el racismo o la persecución, los cuales son elementos que se van sumando al techo de cemento que impide el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de las personas migrantes.

Tratando de enfrentar democráticamente las migraciones internacionales, 155 países y territorios autónomos han reconocido el derecho a votar de su ciudadanía residente en el extranjero (IDEA, 2022), lo que implica que más allá del reconocimiento legal, sea necesaria la existencia de un andamiaje institucional en

¹ Politólogo. Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa (México). Email: joseantonio_carrera@hotmail.com Twitter: @CarreraBarroso

materia electoral que permita a la ciudadanía ejercer su derecho pleno al voto. Es decir, que en la práctica las instituciones que se encargan de organizar las elecciones tengan capacidad institucional para implementar el sufragio desde el extranjero.

En términos de gobernanza electoral y con base en la multiplicidad de factores que añaden complejidad al sufragio extraterritorial, la materialización del voto desde el exterior requiere de esfuerzos focalizados, como lo es por ejemplo la colaboración interinstitucional, en especial con aquellas instituciones gubernamentales que se encargan de coadyuvar en lo concerniente a relaciones internacionales; presupuesto específico, campañas de educación cívica; implementación de distintas modalidades de votación o estructuras institucionales definidas.

Es decir, en lo relativo a la materia de administración e integridad electorales, el voto se encuentra acompañado de una serie de variables, como la dimensión normativo-legal; procedimientos institucionales administrativos-electorales; campañas de educación cívica; e incluso otras menos tangibles como lo es la voluntad de las personas tomadoras de decisiones. Es así que cada etapa del proceso de institucionalización electoral del voto de la ciudadanía residente en el extranjero influye directamente en los niveles de participación, lo cual ha sido comprobado con ayuda del *índice de calidad electoral del voto desde el extranjero* propuesto en 2020 para el nivel subnacional en México.

De esta manera el objetivo del presente artículo de investigación es aplicar dicho índice de evaluación en 20 países de América Latina. Para cumplir dicho propósito, el texto se divide en cuatro secciones. En la primera, se analiza la importancia de la expansión de los derechos políticos a la ciudadanía residente en el extranjero desde la perspectiva de la integridad electoral. En la segunda parte, se exponen las particularidades del modelo de votación extraterritorial de cada uno de los países de América Latina. En la tercera sección, se explica el ICVE, así como las dimensiones que lo conforman, y su modelo de evaluación, para finalmente en la cuarta parte, se aplicará el ICVE para cada caso. Finalmente, se vierten algunas conclusiones y líneas futuras de investigación.

Votar a la distancia

En el 2023, la democracia se ha consolidado como el régimen de gobierno más socorrido por la mayoría de los países del mundo. Sin embargo, de acuerdo con índices que miden el estado de la democracia y se preocupan principalmente por las instituciones políticas y las libertades, sólo 72 países de 167 evaluados, están considerados como democracias plenas o defectivas. De hecho, sólo tre países latinoamericanos se encuentran en el rango de consolidación democrática (Ver figura 1).

Figura 1: índice de Democracia en América Latina 2022

Democracias consolidadas	Democracias defectivas	Regímenes híbridos	Regímenes autoritarios
<ul style="list-style-type: none">•Uruguay (11)•Costa Rica (17)•Chile (19)	<ul style="list-style-type: none">•Panamá (49)•Argentina (50)•Brasil (51)•Colombia (53)•República Dominicana (65)	<ul style="list-style-type: none">•Perú (75)•Paraguay (77)•Ecuador (81)•México (89)•Honduras (91)•El Salvador (93)•Guatemala (98)•Bolivia (100)	<ul style="list-style-type: none">•Haití (135)•Cuba (139)•Nicaragua (143)•Venezuela (147)

Fuente: Elaboración propia con datos The Economist (2023)²

Así, América Latina ha experimentado un vínculo intrínseco entre el estado de su democracia y el ejercicio del voto por parte de la ciudadanía. El ejercicio del sufragio en esta región se ve profundamente influido por la calidad de las instituciones democráticas y la estabilidad política (Nohlen, 2010). Asimismo, de acuerdo con Mainwaring y Pérez-Liñán (2019) la región se ha caracterizado por una serie de desafíos endémicos, que incluyen la persistente pobreza, la marginación social, la exclusión económica y la marcada desigualdad. Estos problemas estructurales han incidido en la efectividad de las políticas públicas y en la representatividad de los

² Existen diversos índices para medir el estado de la democracia en el mundo. Además de *The Economist*, están los índices de *Freedom House*, *V-Dem*, *Corruption Perceptions Index*, *Political Participation and Citizen Engagement Index*, *Democracy Development Index*, etcétera. Sin embargo, este sólo es un modelo que sirve para ilustrar la idea de la dificultad inherente a ejercer los derechos políticos en distintos contextos, siempre bajo la premisa del estadístico George P. Box “*en esencia todos los modelos están equivocados, algunos pueden ser útiles*”.

sistemas políticos, impactando directamente en la percepción de la ciudadanía respecto a la relevancia y el valor del voto como herramienta de cambio y participación democrática.

La consecuencia de estos desafíos es palpable en el fenómeno migratorio que ha caracterizado a la región, con más de 40 millones de personas buscando mejores oportunidades y condiciones de vida en el extranjero. Sin embargo, esta diáspora poblacional plantea un dilema en relación con el ejercicio del sufragio. La migración conlleva la posibilidad de que aquellas personas que han dejado sus países de origen pierdan la oportunidad de participar en los procesos electorales y, por ende, en la toma de decisiones políticas que afectan a sus naciones de origen. Este aspecto atenta directamente contra el principio democrático de la representatividad y la inclusión, limitando la voz de una parte significativa de la ciudadanía y sus perspectivas en la configuración de las agendas políticas y sociales.

En este contexto, es crucial reconocer cómo los desafíos sistémicos de América Latina, como la pobreza arraigada, la desigualdad y la corrupción, no solo afectan las condiciones de vida de la población, sino que también repercuten en la salud misma de la democracia y el ejercicio del voto. La migración masiva, motivada en gran medida por la búsqueda de un futuro más promisorio, añade un matiz adicional al panorama. Para salvaguardar los principios fundamentales de la democracia y garantizar la plena participación ciudadana, resulta imperativo que los países de la región aborden de manera integral tanto sus desafíos estructurales como los obstáculos derivados de la migración, para asegurar que la diáspora no se traduzca en la exclusión de los derechos políticos y la voz de quienes han emigrado en busca de un horizonte mejor.

Algunos estudios recientes (Oso, *et al*, 2021) han definido el voto extraterritorial como un factor que emerge “nuevos votantes”. Desde una perspectiva tradicional del fenómeno, la migración y su influencia en los procesos electorales han sido objeto de un análisis centrado principalmente en la participación de los individuos nacidos en el extranjero. La interacción entre la diáspora y los procesos políticos en los países de origen ha capturado la atención de académicos

y expertos en ciencias políticas, llevándolos a explorar tanto el comportamiento de voto de los migrantes como su nivel de involucramiento en los partidos políticos.

El comportamiento de voto de los migrantes nacidos en el extranjero ha sido un punto de interés fundamental. Los estudios han buscado entender cómo las experiencias y percepciones de los migrantes en las sociedades receptoras afectan sus preferencias políticas y elecciones electorales en sus países de origen. Este análisis se ha centrado en factores como la asimilación cultural, la influencia de las políticas públicas en el país receptor y la conexión emocional con la nación de origen. Comprender cómo estas variables interactúan y moldean el voto de los migrantes es esencial para evaluar su influencia en los resultados electorales y su contribución a la formación de agendas políticas en el país de origen.

Por otro lado, la participación de los migrantes en los partidos políticos de sus países de origen también ha sido una línea importante de investigación. Los partidos políticos, conscientes del potencial impacto de la diáspora en los resultados electorales, han buscado involucrar a los migrantes en sus actividades y estrategias. El análisis de este involucramiento abarca desde la afiliación formal de migrantes a partidos políticos hasta su contribución a campañas, financiamiento y la promoción de intereses específicos de la diáspora. Estudiar cómo los partidos políticos incorporan a los migrantes en su estructura y toma de decisiones permite comprender mejor cómo se forja una relación activa y colaborativa entre los migrantes y la política de sus países de origen.

Así, el análisis tradicional de la migración y su influencia en los procesos electorales ha estado enfocado en la participación de los migrantes nacidos en el extranjero. Desde el estudio de su comportamiento de voto hasta su involucramiento en los partidos políticos, los académicos han desentrañado las complejidades de cómo la diáspora impacta en las dinámicas políticas y en la toma de decisiones en sus países de origen. Sin embargo, en una era de migración cada vez más globalizada y transnacional, es fundamental ampliar esta perspectiva tradicional para incluir a toda la comunidad migrante, independientemente de su lugar de nacimiento, y considerar cómo influyen en la formación de políticas y en la participación democrática en un entorno cada vez más interconectado.

En esencia, el surgimiento de prácticas políticas transnacionales se refiere a cómo las actividades políticas están traspasando las fronteras nacionales debido al aumento de personas de origen extranjero en diferentes partes del mundo. Estos migrantes internacionales a menudo enfrentan dificultades para ejercer plenamente sus derechos políticos tanto en sus países de origen como en los países donde residen actualmente. Para abordar este desafío desde una perspectiva democrática, varios Estados-Nación han ampliado el derecho al voto a sus ciudadanos que viven en el extranjero (conocido como sufragio desde el exterior o voto extraterritorial). Además, algunos países también han otorgado el derecho al voto a los extranjeros que residen dentro de sus fronteras (conocido como voto de los extranjeros o no-ciudadanos). Este conjunto de prácticas se ha denominado sufragio transnacional, y fue conceptualizado por Emmerich y Peraza (2009). En el sufragio transnacional se destacan cuatro elementos principales:

a) Voto desde el exterior: Se refiere al derecho de la ciudadanía que reside fuera de su país de origen a participar en las elecciones de su país natal. Esto permite que los migrantes influyan en el proceso político de su país de origen, a pesar de estar geográficamente separados.

b) Representación política a las y los emigrantes: Además del voto, este aspecto implica la creación de representación política específica para las personas emigrantes en los cuerpos legislativos o en otras instancias políticas. Esto asegura que sus voces y preocupaciones sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones.

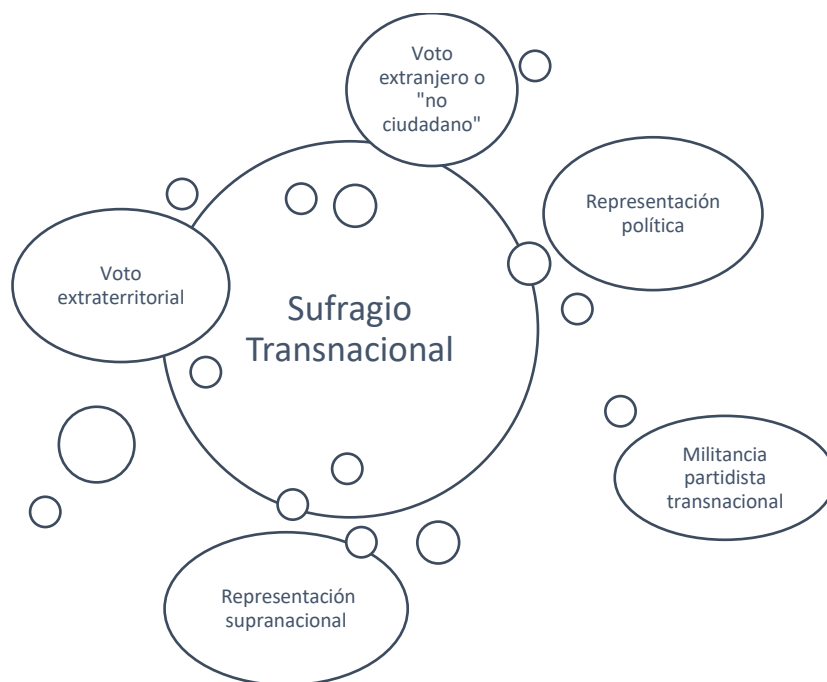
c) Voto de las y los residentes extranjeros (o “no ciudadanos”): Algunos países han adoptado políticas que permiten a personas de origen extranjero residentes dentro de sus fronteras participar en ciertas elecciones locales, regionales o incluso nacionales. Esto les brinda una voz en los asuntos que les afectan directamente en su lugar de residencia.

A esas tres categorías de expansión de sufragio en un ambiente transnacional, Víctor Alarcón (2012) agregó una variable adicional, la cual tiene que ver con la representación política en órganos supranacionales por parte de los partidos políticos, como es el caso del Parlamento Europeo. La representación

política en organismos supranacionales implica la inclusión de representantes de diferentes naciones en instituciones internacionales que trascienden las fronteras nacionales. Estos organismos, como la Unión Europea, permiten que los países miembros participen en la toma de decisiones y la formulación de políticas que abordan cuestiones globales, regionales o temáticas específicas.

Una quinta dimensión tiene que ver con el reconocimiento de la militancia más allá de las fronteras (Carrera, 2020). Si la democracia es eminentemente representativa, los partidos políticos tienen un reconocimiento de candidaturas transnacionales, lo cual puede estar concebido a nivel estatutario o en los propios procesos de selección de candidaturas. Por ejemplo, en México hay entidades federativas como la Ciudad de México o Oaxaca que tienen en su diseño institucional una curul “migrante” en sus congresos locales. Además, en la Cámara de Diputados y Diputadas Federal, el Instituto Nacional Electoral ha implementado acciones afirmativas para que existan escaños migrantes (Ver Figura 2).

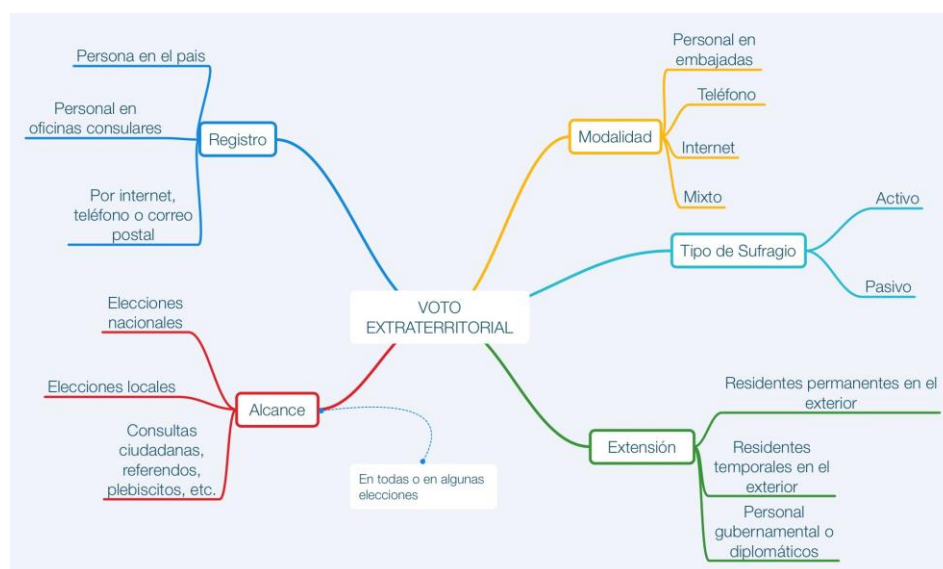
Figura 2: Sufragio transnacional



Fuente: elaboración propia con base en Emmerich & Peraza (2011); Alarcón (2012) y Carrera (2021).

Cuando hablamos de voto extraterritorial -la primera dimensión del sufragio transnacional- nos referimos al reconocimiento que tienen los Estados a sus respectivas migraciones para votar en los comicios de su país de origen. Sin embargo, resulta importante mencionar que ello implica en un inicio cinco dimensiones a considerar: alcance o tipo de elección; modalidad de votación; la categoría de la ciudadanía, es decir, quiénes pueden ejercer el derecho al voto; el procedimiento de registro; y los tipos de sufragio (activo o pasivo) (Ver figura 3).

Figura 3: Elementos del voto extraterritorial



Fuente: elaboración propia

A partir de los elementos anteriores es posible mencionar que, si bien a simple vista el voto desde el exterior se puede considerar básicamente como la expansión de una franquicia nacional existente más allá de las fronteras, es fundamental enfatizar tres aspectos que requieren mayor consideración teórica:

En primer lugar, si el sufragio puede ejercerse desde el exterior, es necesaria una revisión de la teoría jurídica tradicional que vincula el sufragio con la residencia en un país dado. Esta necesidad de revisión aplica particularmente a la comprensión clásica de ciudadanía de Marshall (1950) en la cual los derechos civiles, políticos y sociales son concebidos como interrelacionados entre sí y dentro del territorio de un Estado determinado. En términos politológicos, cuando se habla de que la

ciudadanía ya no se circunscribe exclusivamente a un, se hace referencia a la idea de que los individuos pueden tener pertenencia y derechos ciudadanos en más de un país o región, trascendiendo los límites geográficos tradicionales de la ciudadanía nacional. Esto implica que las personas pueden mantener vínculos políticos, sociales y culturales con múltiples lugares, lo que les otorga la posibilidad de ejercer derechos políticos y participar en procesos políticos en diferentes jurisdicciones, incluso si no residen físicamente en esos lugares. Esta noción de ciudadanía transnacional reconoce la creciente movilidad y conectividad de la población en un mundo globalizado, y plantea desafíos y oportunidades en términos de representación, participación política y la redefinición de las relaciones entre individuos y Estados en un contexto más amplio (Bauböck, 2017).

Una cantidad de personas con derecho a votar desde el extranjero en elecciones de su país de origen, podrían a la vez obtener el derecho de sufragio en sus nuevos países de residencia, ya sea por naturalización o porque éstos conceden el voto a los residentes extranjeros, lo que supondría el sufragio dual: el de personas autorizadas para emitir su voto, tanto en su país de origen como en su país de residencia.

El voto extraterritorial en América Latina

El proceso migratorio en América Latina tiene una historia compleja y profunda, especialmente en las últimas décadas, cuando los movimientos de personas a través de fronteras han aumentado significativamente en dirección al norte global. Actualmente, alrededor de 40 millones de personas de origen latinoamericano residen fuera de sus lugares de origen: 26.6 millones han emigrado hacia América del Norte, mientras que 5 millones se distribuyen en diversas regiones como Latinoamérica, Europa, Asia, y en menor medida, África y Oceanía. Según el informe de 2020 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM: 2022), en los últimos cinco años se registraron más de 8.9 millones de migrantes en la región, de los cuales el 93.1% ha elegido países del norte global como destino.

La migración hacia América del Norte es un elemento esencial en la dinámica de América Latina y el Caribe. En el año 2020, más de 25 millones de migrantes de

esta región residían en América del Norte, principalmente Estados Unidos. Esto revela que la cantidad de personas de América Latina y el Caribe que viven en América del Norte ha aumentado considerablemente con el tiempo, partiendo de una estimación de 10 millones en 1990. Adicionalmente, en 2020, había alrededor de 5 millones en Europa. Otras regiones como Asia y Oceanía contaban con cifras más reducidas en 2020, con 400,000 y 200,000 migrantes de América Latina y el Caribe, respectivamente (OIM: 2022).

Como una manera de enfrentar democráticamente las migraciones internacionales, la mayoría de los países de América Latina han reconocido el voto de su ciudadanía residente en el extranjero. Aunque el primer país en reconocerlo e implementarlo fue Colombia, seguido de Brasil y Perú, la gran mayoría de los países lo implementó por primera vez en la primera década del año 2000 (Ver tabla 1).

Tabla 1: Años de aprobación e implementación del voto extraterritorial en América Latina

<i>País</i>	Aprobación	Implementación
<i>Argentina</i>	1991	1993
Bolivia	2009	2009
Brasil	1965	1989
Chile	2013	2017
Colombia	1961	1962
Costa Rica	2012	2012
El Salvador	2012	2012
Ecuador	2002	2002
Honduras	2001	2001
México	2005	2006
Panamá	2006	2006
Paraguay	2012	2013
Perú	1979	1980
República Dominicana	1997	2004
Venezuela	1993	1998

Fuente: Elaboración propia con información IDEA Internacional.

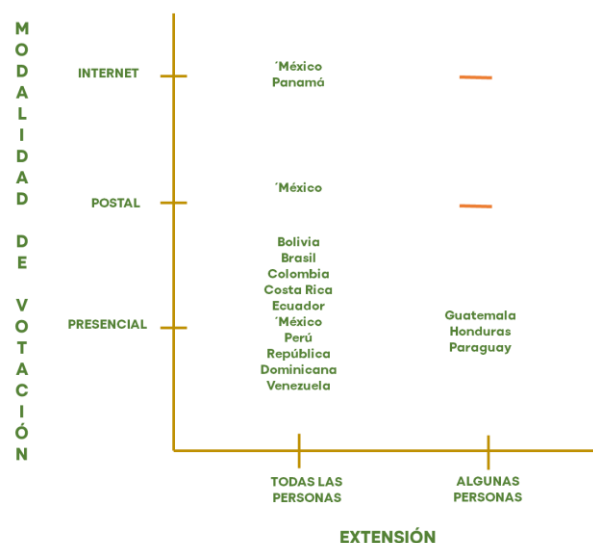
Así, Colombia se convierte en el primer país en la región en aprobar el sistema de votación extraterritorial. Con este acontecimiento, han pasado más de cinco

décadas desde que se inició la experiencia de votación en el extranjero en América Latina, tiempo suficiente para disponer de elementos que permitan evaluar el desempeño electoral regional fuera de las fronteras. Brasil, por otro lado, fue el país que más tiempo tardó en poner en práctica este mecanismo, un proceso que se extendió por un periodo de 24 años. Excluyendo el caso de Brasil, el promedio de tiempo que se toma para implementar la votación en el extranjero es de alrededor de 1.5 años. En este cálculo, se considera que seis países lo pusieron en marcha en el mismo año en que se aprobó legislativamente: Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Honduras y Panamá. Además, cuatro países adoptaron la votación extraterritorial al año siguiente de incorporarla en su marco normativo: Colombia, México, Paraguay y Perú.

Por otro lado, resulta relevante que la modalidad principal en América Latina es el voto presencial, salvo México y Panamá que tienen modalidad mixta, los demás países contemplan una modalidad presencial. México es el país con el mayor número de modalidades de votación. Desde 2006 ha sido pionero en el voto postal, sin embargo, la Reforma Electoral de 2014 reconoció las tres modalidades de votación, sumando al mecanismo postal el voto internet y presencial en embajadas. La primera se puso en práctica en elecciones locales en 2021, mientras que la segunda sigue siendo un proyecto piloto, el cual se celebró en cuatro ciudades en las elecciones locales de 2023; y se realizará en 20 ciudades en el extranjero para la elección presidencial 2024. Asimismo, Panamá reconoce el voto por internet para la ciudadanía residente en el extranjero.

Además, salvo Guatemala, Honduras y Paraguay que limitan el voto extraterritorial a alguna parte de su ciudadanía en el extranjero (Paraguay y Guatemala a residentes en Estados Unidos, mientras que Honduras a residentes en el continente americano), todos los países reconocen el voto a toda la ciudadanía residente en el extranjero (Ver figura 4).

Figura 4: Modalidad vs extensión del voto extraterritorial



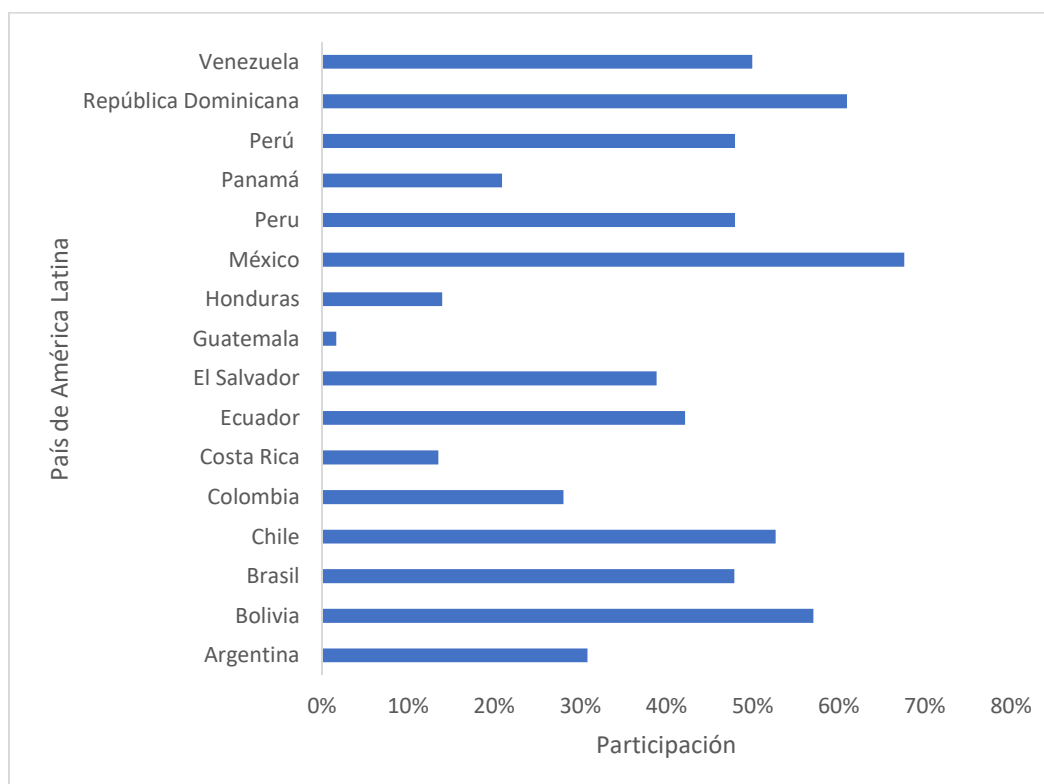
Fuente: Elaboración propia

Respecto a la participación electoral, de manera general tiende a ser bastante baja en comparación con la cantidad total de personas que conforman la diáspora. Además, en términos absolutos En la última veintena de años en la región, el promedio de participación en las elecciones (calculado mediante la comparación entre la lista de votantes y el total de electores), se sitúa en alrededor del 36.56%. Destaca la elección presidencial de México en 2006, con un impresionante 79.80% de participación electoral, como el evento con la mayor concurrencia. Mientras tanto, la elección en la que participaron más ciudadanos en términos absolutos fue la de República Dominicana en 2016, con un poco más de 900 mil votantes.

Es relevante destacar que el promedio de implementación del voto extraterritorial en la región es de 18 años. Colombia se convirtió en el pionero al implementarlo por primera vez en 1962, mientras que Chile fue el último en sumarse a esta expansión de derechos políticos para la ciudadanía en el extranjero en 2017. Siete países, incluyendo a Colombia, tienen mecanismos de votación extraterritorial que han estado en funcionamiento por más de 15 años, y otros tres países los han implementado desde hace 10 años o más. Únicamente Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Chile han introducido este sistema en los últimos 8 años o menos.

La variable del tiempo resulta ser crucial para fomentar la participación. En otras palabras, cuanto más tiempo pasa desde la implementación del mecanismo, es más probable que la participación aumente o al menos no disminuya. Esto se debe a que, al ser un proceso gradual, el sistema genera una memoria participativa en la ciudadanía, lo que dificulta que la participación electoral en el extranjero disminuya con el tiempo (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1: Promedio de participación extraterritorial en América Latina



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Lo anterior resulta significativo, ya que la disparidad que existen en el tamaño de las migraciones nacionales (y también de la ciudadanía residente en territorio nacional), la diferencia en el mecanismo de registro (por ejemplo, mientras que en Colombia u Honduras, el padrón electoral está conformado por todas las personas residentes en el extranjero (flexible); en México debe haber un registro para cada proceso electoral, la Lista nominal es temporal, y se requieren al menos de tres trámites para registrarse a participar en las elecciones de cero (rígido)).

Integridad Electoral y voto extraterritorial

De acuerdo con Pippa Norris (2014), la integridad electoral se refiere a la garantía de que los procesos electorales se lleven a cabo de manera justa, transparente y libre de cualquier influencia indebida o manipulación que pueda comprometer la voluntad genuina de los votantes y el resultado final. Implica la implementación de medidas que aseguren la equidad en la competencia política, la confiabilidad en la administración de las elecciones, y la protección de los derechos fundamentales de los votantes y candidatos.

En el terreno del voto extraterritorial, la integridad electoral es especialmente crucial ya que la ciudadanía que reside fuera de su país de origen a menudo enfrentan desafíos únicos, como la distancia geográfica, el acceso a la información, las barreras lingüísticas y la limitada información sobre los candidatos y las plataformas. Por ello es importante garantizar la integridad en el proceso electoral desde el extranjero, ya que es lo que asegura que los votos de la ciudadanía en el exterior sean tratado igual que en el interior del país, y que su participación en el proceso democrático sea confiable. Si la confianza en las instituciones electorales es uno de los fines de la integridad electoral, entonces no es posible soslayar que los procesos íntegros contribuyen a ello, además de fortalecer la vinculación entre las y los ciudadanos que viven en el extranjero y su país de origen, a pesar de la distancia física.

Una propuesta para evaluar el proceso institucional de la implementación del voto extraterritorial por parte de las instituciones de cada país, es el índice de voto extraterritorial (IVE). Existen diversas variables que confluyen en el diseño e implementación del voto extraterritorial en cada contexto, por lo que la manera de evaluar más allá de los niveles de participación tiene que ver con las dimensiones que se han explicado respecto al voto desde el extranjero. Esas dimensiones son las siguientes.

Figura 5: Dimensiones para la integridad electoral del voto extraterritorial

Dimensión normativo-legal

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

Dimensión administrativa

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

Fuente: Elaboración propia³

Como se explicó anteriormente, la dimensión normativo-legal del voto desde el extranjero en América Latina, tiene que ver principalmente con tres elementos constitutivos: el reconocimiento a nivel constitucional del derecho a votar desde el extranjero; el reconocimiento en la ley electoral estatal; y la aprobación e implementación del mecanismo extraterritorial de votación en las elecciones locales. De esta manera, la dimensión normativo-legal, en los países bajo análisis son las siguientes:

Tabla 2: Dimensión normativo legal del voto extraterritorial en América Latina

País	Cons	LEE	A&E	Promedio
ARG	3	3	2	2.67
BOL	2	2	2	2.00
BRA	3	3	2	2.67
CHI	2	3	2	2.33

³ En la propuesta original de este índice (Carrera 2020), se considera la influencia político-partidista como una dimensión adicional, sin embargo en esta investigación se determinó dejarla de lado ya que para determinar el nivel de influencia partidista se requiere una investigación casuística a profundidad.

COL	3	2	3	2.67
CR	2	2	2	2.00
CUB	0	0	0	0.00
ECU	3	2	3	2.67
EL SAL	1	1	1	1.00
GUA	1	2	1	1.33
HON	2	1	1	1.33
MEX	3	3	3	3.00
NIC	1	3	2	2.00
PAN	2	2	1	1.67
PAR	2	2	1	1.67
PERÚ	3	3	2	2.67
RD	2	2	1	1.67
VEN	2	1	2	1.67

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

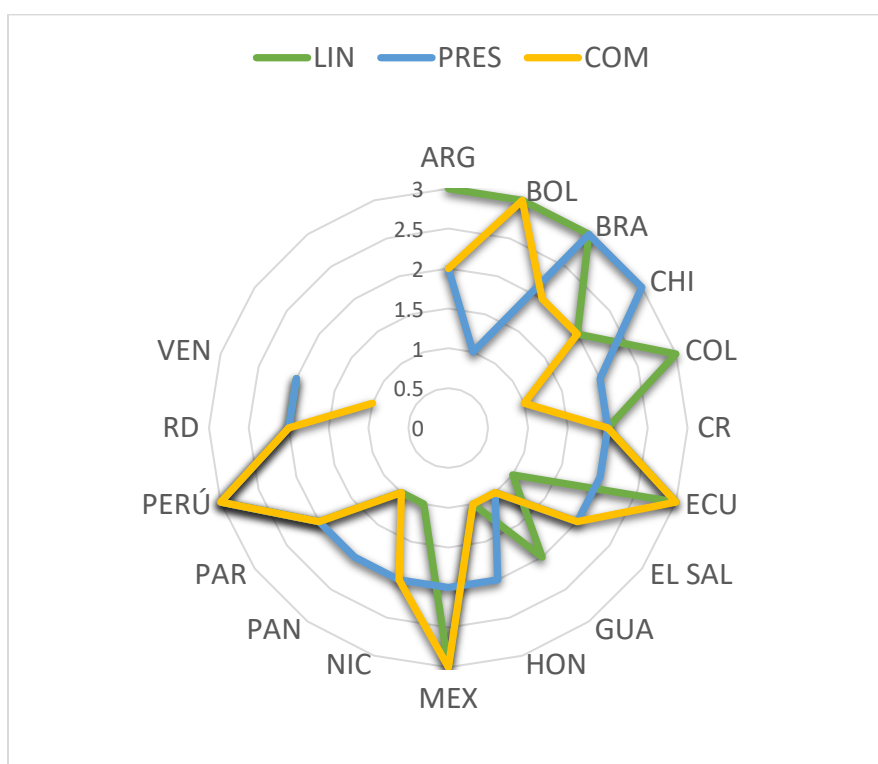
La dimensión normativo-legal desempeña un papel esencial en el análisis de la integridad electoral en el contexto del voto extraterritorial en América Latina, debido a que proporciona el análisis del marco regulatorio que define las reglas y procedimientos que rigen este proceso. Esto se refiere a la estructura normativa y las leyes establecidas por los Estados en relación con el ejercicio del voto desde el extranjero. Estas normativas determinan las condiciones bajo las cuales la ciudadanía residente en el exterior puede participar en las elecciones de su país de origen.

La importancia de esta dimensión radica en su capacidad para asegurar la equidad y la legalidad en el proceso electoral extraterritorial. La existencia de leyes claras y efectivas garantiza que la ciudadanía en el extranjero tenga igualdad de oportunidades para ejercer su derecho al voto y que los procedimientos se desarrollen de manera coherente y conforme a estándares democráticos. Por el contrario, cuando la garantía se encuentra en ciernes o no es precisamente clara, la ciudadanía residente en el extranjero se encuentra en desventaja comparativa

para ejercer su derecho al voto. Por ello entre más sólida sea la dimensión normativo-legal se brinda mayor confianza a las y los votantes en cuanto a la autenticidad y validez de su participación.

Lo relevante de este análisis es que involucra el estudio comparado de las diferentes legislaciones de la región, así como su efectiva implementación en la práctica. Por lo tanto, la dimensión normativo-legal se convierte en un pilar fundamental para evaluar la integridad del voto extraterritorial, ya que establece las bases que guían el ejercicio democrático de los ciudadanos en el extranjero y contribuye a la construcción de procesos electorales más justos y transparentes en la región (Ver gráfica 2).

Gráfica 2: Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial en AL.



Fuente: elaboración propia con datos oficiales disponibles.

Respecto a la segunda dimensión denominada administrativa, está constituida por ocho indicadores, los cuales están integrados por: la existencia de lineamientos específicos; la autonomía en el ejercicio de un presupuesto; la estrategia de

comunicación y difusión del programa y la estrategia del proceso electoral respecto al voto extraterritorial; si existe una Unidad Técnica de Voto u oficina encargada específicamente del voto en el extranjero; la presencia de una Comisión del voto en el órgano máximo de dirección; finalmente el grado de profesionalismo del titular encargado del proyecto de voto extraterritorial; si existen estrategias focalizadas de educación cívica, y finalmente si la publicación de resultados es clara y asequible para la ciudadanía. Así, la dimensión administrativa del voto desde el extranjero en América Latina (Ver Tabla 3).

Tabla 3: Dimensión administrativa del voto extraterritorial en América Latina

País	LIN	PRES	COM	UTV	COMI	PROF	EC	TRANS	PROMEDIO
ARG	3	2	2	2	2	3	1	0	1.875
BOL	3	1	3	2	1	2	2	3	2.125
BRA	3	3	2	2	2	3	2	3	2.5
CHI	2	3	2	1	2	1	2	3	2
COL	3	2	1	3	2	2	1	1	1.875
CR	2	2	2	2	2	2	2	2	2
ECU	3	2	3	3	2	3	2	2	2.5
EL SAL	1	2	2	1	1	2	1	1	1.375
GUA	2	1	1	1	1	2	1	2	1.375
HON	1	2	1	1	1	1	2	2	1.375
MEX	3	2	3	2	2	3	2	3	2.5
NIC	1	2	2	3	1	1	1	1	1.5
PAN	1	2	1	1	1	1	1	2	1.25
PAR	2	2	2	3	1	2	2	2	2
PERÚ	3	3	3	1	2	3	2	2	2.375
RD	2	2	2	2	2	2	1	2	1.875
VEN	2	2	1	1	1	1	1	1	1.25

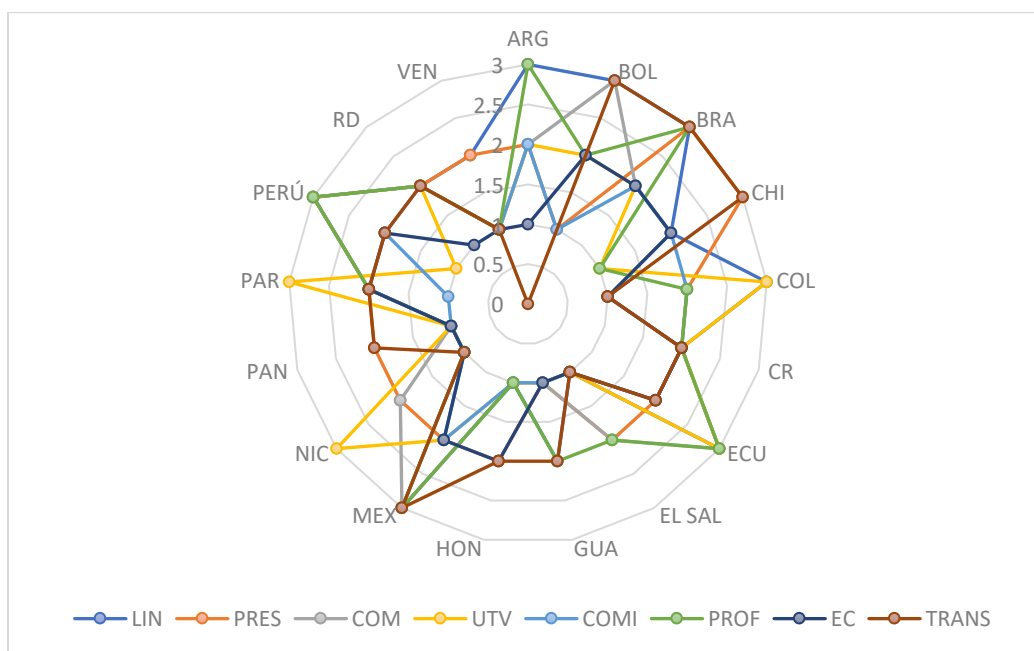
Fuente: Elaboración propia.

La dimensión administrativa del voto desde el extranjero en América Latina se erige como un componente esencial para el análisis de la integridad electoral debido a su capacidad para establecer una descripción minuciosa de cómo se organiza,

planifica y ejecuta el proceso de votación extraterritorial. Cada uno de los indicadores mencionados proporciona un enfoque específico para evaluar la calidad y robustez del proceso administrativo en torno al voto desde el extranjero. Estos indicadores contribuyen a crear una estructura normativa y operativa que asegura la igualdad de oportunidades para los votantes en el exterior, la adecuada asignación de recursos financieros, la transparencia en la comunicación, la presencia de entidades especializadas para un manejo eficiente, y la profesionalización de los responsables del proceso.

Es importante mencionar que la dimensión administrativa en el voto desde el extranjero en América Latina no solo delinea los aspectos logísticos y operativos de la votación extraterritorial, sino que también establece las bases de cada proceso electoral. La atención a cada uno de estos indicadores contribuye directamente a la integridad electoral, fortaleciendo la confianza de los votantes en el proceso y asegurando que su participación sea efectiva y sin contratiempos (Ver gráfica 4).

Gráfica 4: Dimensión administrativa del voto extraterritorial en AL



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales disponibles.

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

$$IVE = \sum_i^n \frac{Di}{n}$$

En donde Di está formado por la dimensión normativo-legal (DNL) y la dimensión administrativa (DA). De esta manera, el primer paso para la aplicación de la fórmula, es la obtención del promedio de la variable Di , para cada uno de los países de América Latina:

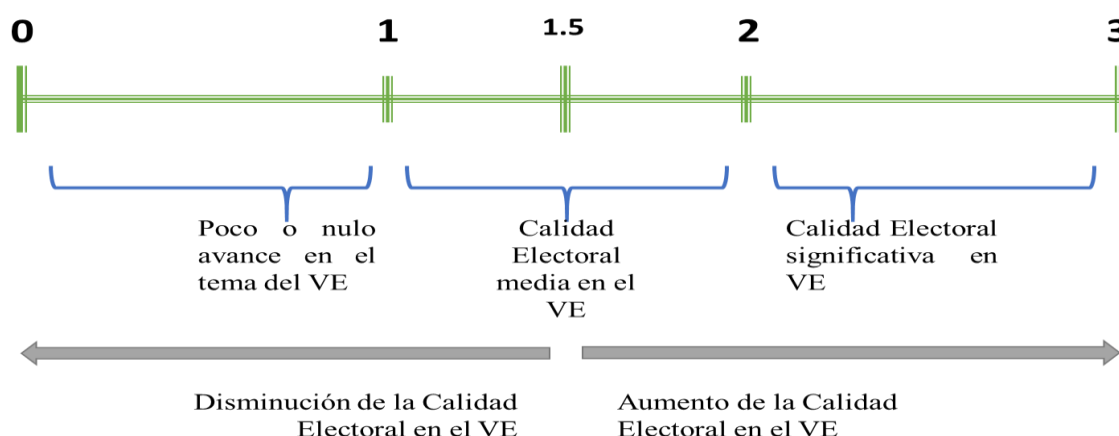
Tabla 4: IVE de América Latina

País	IVE
MEX	2.75
BRA	2.585
ECU	2.585
PERÚ	2.5225
ARG	2.2725
COL	2.2725
CHI	2.165
BOL	2.0625
CR	2
Promedio regional	1.96
PAR	1.835
RD	1.7725
NIC	1.75
PAN	1.46
VEN	1.46

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, el continuum del índice recorre de 0 a 3, donde cero es la nula participación e interés por el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos en el extranjero, y 3 la máxima calidad electoral que puede aspirar una institución electoral en el tema de voto extraterritorial (Ver Figura 3).

Figura 6: Continuum del índice de calidad electoral del Voto Extraterritorial en México



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

El análisis exhaustivo de la experiencia del voto extraterritorial en América Latina arroja conclusiones fundamentales que subrayan la importancia y la dinámica de este proceso en una región caracterizada por movimientos migratorios significativos. Este fenómeno, enmarcado en una demanda democrática, refleja el compromiso de los Estados con la inclusión política y la representación de su ciudadanía en el exterior. La necesidad de garantizar que los migrantes conserven sus derechos políticos y tengan la capacidad de influir en los asuntos de sus países de origen ha impulsado la adopción y el desarrollo de mecanismos de voto extraterritorial, lo que resalta la relevancia de este tema en la agenda política regional.

La variable temporal emerge como un factor determinante que en su mayoría enriquece la calidad del Índice de Voto en el Exterior (IVE). A través del estudio de la evolución del voto desde el extranjero en la región, se ha confirmado que, con el paso del tiempo, se establece una correlación positiva con la participación electoral.

A medida que los países han implementado y refinado sus sistemas de voto extraterritorial, se ha observado un aumento en la confianza de los ciudadanos en el proceso, lo que contribuye directamente a la integridad electoral y al fortalecimiento de la democracia.

La investigación también ha demostrado que cada etapa en el proceso institucional, desde la aprobación legislativa hasta la implementación práctica, ejerce una influencia constructiva en la participación electoral desde el exterior. Las disposiciones legales, la existencia de unidades técnicas especializadas y las estrategias de comunicación eficaces han demostrado ser cruciales para involucrar a los votantes en el extranjero y fomentar su participación activa en el proceso electoral.

Un principio fundamental en la ecuación de la participación electoral extraterritorial es el garantismo electoral. Se ha establecido una correlación directa entre la diversidad de modalidades de votación y un mayor índice de participación electoral entre los ciudadanos en el exterior. La implementación de una gama amplia de opciones para ejercer el voto, que se adapten a las necesidades de los votantes dispersos geográficamente, promueve la inclusión y refuerza la percepción de que el proceso electoral es equitativo y accesible.

Finalmente, se ha constatado una conexión sólida e inextricable entre el Índice de Voto en el Exterior (IVE) y el índice de integridad electoral. La relación entre estos dos índices es particularmente evidente en aquellos países donde la participación electoral desde el extranjero es alta, lo que señala una correlación positiva entre ambos. Esta interrelación entre la integridad del proceso electoral y la participación activa de los ciudadanos en el exterior refuerza la noción de que la implementación exitosa del voto extraterritorial no solo es un signo de una democracia saludable, sino también un componente clave en la promoción de la participación ciudadana y la construcción de una sociedad más inclusiva y representativa. EL voto extraterritorial dejó de ser un tema misceláneo para pasar a ser protagonista de los procesos electorales y los países deben asumirlo.

Fuentes consultadas

- Alarcón, Víctor, 2012, *Elecciones y partidos en el espacio transnacional europeo, 1979-2014*, IEEM Serie Breviarios, México.
- Baubock, Rainer, “Morphing the Demos into the Right Shape: Normative Principles for Enfranchising Resident Aliens and Expatriate Citizens” en Baubock, Rainer, 2017, *Transnational citizenship and migration*, Routledge, Estados Unidos.
- Carrera, José Antonio, 2020, *Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México, 2005-2018*, IEEM, México.
- The Economist, 2023, *The Economist Democracy Index, 2022*. Disponible en <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/> [Consultado el 14 de mayo de 2023].
- Emmerich Gustavo y Xiomara Peraza, “Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Ludger Pries (2011), *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa, México, pp.155-185.
- IDEA Internacional, 2023, *Voting abroad database*. Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad> [Consultada el 14 de mayo de 2023].
- Mainwaring, Scott y Anibal Pérez-Liñán, 2019, *Democracias y dictaduras en América Latina. Surgimiento supervivencia y caída*, FCE, México.
- Marshall, Thomas, 1950, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, España.
- Méndez de Hoyos, Irma, “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales”, en Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza (Coords.), 2013, *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, Flacso, México, pp. 27-58.
- Nohlen, Dieter, 2010, *Ciencia política y democracia en su contexto*, Tribunal Contencioso Electoral, Ecuador.

- Norris, Pippa, 2014, *Why electoral integrity matters*, Cambridge University Press, Estados Unidos.
- OIM, 2022, *World Migration Report 2022*, ONU-OIM, Suiza.
- Oso, Laura, Ana López-Sala y Jacobo Muñoz-Comet, “Migration Policies, Participation and the Political Construction of Migration in Spain” en *Migraciones*. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones, (51), 1–29.