

## Dr. José Antonio *Carrera Barroso*



### **EL VOTO DE LA CIUDADANÍA MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO: BALANCE Y EVALUACIÓN A 15 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN**

## EL VOTO DE LA CIUDADANÍA MEXICANA RESIDENTE EN EL EXTRANJERO: BALANCE Y EVALUACIÓN A 15 AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

Autor: José Antonio Carrera Barroso

### Resumen

Este 2021 se cumplen 15 años de implementación del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Antes del 2014, había un puñado de experiencias de votación extraterritorial, sin embargo, con la llegada de la Reforma Político-Electoral la figura del voto migrante fue objeto de diversas modificaciones legales e institucionales que dieron vida a un robusto andamiaje institucional que año con año ha sido puesto a prueba. En la mayoría de los casos los números siguen siendo exiguos a pesar del aprendizaje institucional recabado con el tiempo. El objetivo del presente trabajo es exponer -bajo una mirada crítica- los avances en materia de expansión de los derechos políticos a la ciudadanía residente en el extranjero, haciendo énfasis en lo ocurrido en los Procesos Electorales Locales 2020-2021 que contemplaron la votación de su diáspora internacional.

**Palabras clave:** Voto de la ciudadanía residente en el extranjero, Sufragio transnacional, diputación migrante.

**Sumario:** I. Panorama general del voto extraterritorial en México. II. Resultados electorales relevantes. III. El Proceso Electoral 2020-2021. IV. Reflexiones finales.

Panorama general del voto extraterritorial en México

El voto foráneo cumplió 15 años de implementación en México desde aquella elección presidencial histórica de 2006, en la que se contempló por primera vez el derecho al voto de la diáspora más grande del mundo occidental. Con la Reforma Electoral de 2005, nuestro país se

sumó a una constelación que hoy asciende a 153 países y estados autónomos, para enfrentar democráticamente las migraciones internacionales (IDEA). Más aún, de acuerdo con la Organización Mundial de las Migraciones (OIM, 2020), México es el segundo país más importante en expulsión migratoria. Cerca de 11.8 millones de personas nacidas en territorio nacional viven fuera de las fronteras nacionales, equivalente al 9.36% de la ciudadanía mexicana (INEGI, 2021) y al 4.3% de la migración mundial total. Sin embargo, lo anterior es parcialmente cierto, debido que diversas instituciones como la Secretaría de Gobernación (SEGOB, 2020), estiman que hay cerca de 26.7 millones de personas mexicanas de segunda y tercera generación viviendo en el exterior, de la cuales se estima que el 38% se encuentra residiendo de forma no autorizada en Estados Unidos.

Sin embargo, a pesar del tamaño de la migración internacional mexicana, los resultados de la participación electoral fuera de las fronteras han dejado con un sinsabor a quienes apuestan por el vínculo político de las y los migrantes con su país de origen: menos de 100 mil votos en las tres elecciones presidenciales con votación extraterritorial, es un número que está lejos de ser representativo para el tamaño de la migración mexicana.

Gráfica 1: Elecciones presidenciales con votación en el extranjero.

Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Fue por ello que la Reforma Electoral de 2014 introdujo una serie de modificaciones relevantes en el tema del voto de la ciudadanía residente en el extranjero, las cuales supondrían en esencia ser los mecanismos que llevarían a una mayor participación electoral extraterritorial:

- Se reconoció el voto desde el exterior no sólo para la elección presidencial, sino para el Senado de la República, y conminó legalmente a las entidades federativas a hacer lo propio para la elección del Ejecutivo Local (antes del 2014, ya había tres experiencias locales: Michoacán, el otrora D.F., y Chiapas).

- Detectó la importancia de ampliar la modalidad de votación, y mandató la implementación del voto electrónico por internet, eliminando normativamente la exclusividad del mecanismo postal, hasta ese momento imperante.
- Y por primera vez, reconoció la credencialización desde el extranjero.

Gracias a lo establecido en la Reforma Electoral, para el 2021, son 22 entidades federativas las que reconocen el voto de la ciudadanía en el exterior y 10 las que aún no. De las que lo reconoce, 20 ya han celebrado elecciones y dos las celebrarán por primera vez entre el 2022 y el 2024. Todas ellas reconocen el voto para la elección del Ejecutivo Local, pero Jalisco además permite la votación para la elección de los escaños de representación proporcional, y la Ciudad de México la figura de la diputación migrante, que se eligió por primera vez en el año 2021. Así, con corte al 2021 se han celebrado tres elecciones presidenciales, una de senadurías y 33 elecciones locales que contemplan la participación ciudadana de las y los migrantes (Ver Tabla 1).

Tabla 1: entidades federativas y voto de la ciudadanía residente en el extranjero al 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

Otro dato que vale la pena rescatar es que, si bien son 20 las entidades federativas que han implementado el voto de su diáspora en los comicios locales, esto ha tenido lugar en 33 elecciones locales: 28 para gubernatura, dos para diputación migrante en Chiapas, dos más de diputación de RP en Jalisco, y una de diputación migrante en la Ciudad de México. Es importante mencionar que sólo una entidad federativa ha celebrado cuatro elecciones que contemplan a la ciudadanía migrante (Michoacán), mientras que veinte entidades sólo han celebrado una elección local con el voto migrante (Ver gráfica 1).

Gráfica 2: elecciones extraterritoriales y entidades federativas, 2007-2021.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la credencialización desde el extranjero, a cinco años de implementación, se han tramitado 1 millón 266 mil 574 de credenciales para votar desde el extranjero.<sup>1</sup> Las entidades con mayor número de trámites son Michoacán, Jalisco, Ciudad de México, Guanajuato y Guerrero; mientras que los consulados con mayor número de trámites registrados son los de Chicago, Dallas, Los Ángeles y Houston. No obstante, a pesar del número de trámites de credenciales realizados fuera de las fronteras, los números de participación electoral no han crecido significativamente. Para muestra un botón: para la elección presidencial de 2018, había más de 667 mil credenciales tramitadas, de las cuales sólo se activaron 206 mil, y el registro para la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero fue de 181 mil (incluyendo credenciales tramitadas en territorio nacional). Finalmente votaron menos de 100 mil personas, es decir, el equivalente a 14 de cada 100 personas que tramitaron una credencial desde el extranjero.

Lo anterior refleja la necesidad de una vinculación permanente efectiva con la diáspora. Por ello, después de la elección de 2018, el INE determinó la creación de una Comisión de carácter temporal de vinculación con mexicanos residentes en el extranjero, la cual robustecería el vínculo con la diáspora y buscaría potencializar no sólo el voto foráneo, sino el vínculo con institucional con la ciudadanía en el extranjero.

## II. Resultados electorales relevantes.

Aunque la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y el Reglamento de Elecciones que emana de ésta, de alguna manera han centralizado un gran número de procedimientos en torno

1 Con corte al 22 de marzo. Información del INE.

al voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero para que sean realizados y desarrollados por el INE, hay un elemento en la ecuación que debe considerarse como central: diversos estudios de la migración mexicana en el extranjero han demostrado que el vínculo identitario ciudadano de las personas migrantes reside en la arena local (Calderón Chelius, 2011; Muñoz Pedraza, 2016; Oliver y Torres, 2012; Espinoza Valle, 2016; Besserer, 2019). Para decirlo en términos llanos: la persona mexicana residente en el extranjero siente más su lugar de origen local que el nacional. No es de ninguna manera casual que los clubes de migrantes se distingan por integrarse por personas oriundas de Michoacán, Chiapas, Guanajuato, Zacatecas, etcétera.

Entonces, si bien la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), la credencialización, el diseño del voto electrónico o la recepción de los paquetes postales, etcétera, son prerrogativas del INE; lo anterior, abre la posibilidad a que los OPL apelen a su libertad configurativa para realizar al menos dos funciones fundamentales de las estrategias de votación extraterritorial: la vinculación con la ciudadanía y las campañas de difusión del voto en el extranjero.<sup>2</sup>

Aunque resulta difícil correlacionar el desempeño de los institutos electorales locales directamente con la credencialización, el registro y la votación, sí es posible aseverar que los esfuerzos institucionales de los OPL se reflejan en su mayoría en los resultados obtenidos.<sup>3</sup>

De esta manera, encontramos entidades como la Ciudad de México en 2018, que obtuvo un registro de casi 30 mil personas y una vo-

---

2 Por ejemplo, el IEEG es el único OPL que cuenta con una Unidad Técnica de carácter permanente para la vinculación con la ciudadanía en el extranjero, mientras que hay institutos locales como el IECM que la atribución se encuentra dividida en Unidades Técnicas y Direcciones Ejecutivas, dependiendo el tipo de actividad: conferencias (vinculación), organización del voto (organización), consultas infantiles (educación cívica), etcétera. En lo relativo a las campañas de promoción, hay ejemplos de programas de televisión (Guanajuato), testimonios de migrantes (Zacatecas), utilización de símbolos identitarios locales (Jalisco o Guerrero).

3 Aunque resulta difícil construir dicha correlación estadística, existe un Índice de Voto en el Extranjero, el cual se compone de tres dimensiones y diez indicadores que miden la eficiencia institucional de los organismos electorales administrativos en México en el tema en cuestión. Dicho índice se encuentra publicado en Carrera (2020).



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

### III. El Proceso Electoral 2020-2021.

Con esos antecedentes, para la elección del 2021, se previó la participación de la ciudadanía migrante de once entidades federativas, de las cuales cinco lo celebran por primera vez: Chihuahua, Guerrero, Nayarit, Querétaro y San Luis Potosí.<sup>4</sup> También la Ciudad de México celebró por primera vez en su historia la elección de un escaño exclusivo para la representación migrante en la capital del país. Elemento adicional del proceso electoral transnacional de este año es que también fue la primera vez que se implementará el voto electrónico por internet, a cargo del INE.

Para las entidades que en 2021 contemplaron el voto de su ciudadanía migrante, hubo un registro en la LNERE de 33 mil 698 personas. Sin embargo, no hay que perder de vista que de las 11 entidades federativas en cuestión, corresponde el 48% del total de trámites de credenciales para votar en el extranjero (604 mil), de las cuales 224 mil están confirmadas por la ciudadanía. Es decir, sólo el 15% de las credenciales confirmadas por la ciudadanía de las entidades en cuestión se registró en la LNERE 2021 (Ver gráfica 4).

Gráfica 4: Credencialización y registro en la LNERE PEL 2020-2021.

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

Dentro de ese panorama, hay voces públicas que podrían sostener que al tratarse de una elección intermedia, la participación suele reducirse por ser menos atractiva que una presidencial; o que debido a la pandemia se limitó el trámite de credenciales y el registro en la LNERE. Ambos argumentos deben ser evaluados por separado: el primero, más allá de pensar en si es o no una elección intermedia, lo que resulta relevante enfatizar es que, incluyendo la diputación migrante, los cargos electivos desde el extranjero son de votación directa. Al igual que la presidencia de la República o las gubernaturas, los migrantes votaron para la elección de un cargo de representación, especialmente en la Ciudad de México, en donde emanó la diputación migrante.

Por otro lado, la pandemia. Aunque es cierto que los Consulados de México en el mundo mantuvieron sus puertas cerradas, el dato es el número de credenciales tramitadas supera el millón. Además, el registro a la LNERE era por dos vías: electrónica y telefónica. Más aún, la pandemia no ha sido factor de impedimento para el voto de la ciudadanía en el extranjero, ni siquiera en contextos en los que el voto es presencial en sedes consulares. Elecciones como el referéndum de Italia en septiembre de 2020, en el que participaron más de 1 millón de votantes desde el extranjero (Ministerio dell'Interno, 2020), o el de Chile en octubre de 2020, en el que votaron más de 30 mil chilenas y chilenos en el exterior (Servicio Electoral de Chile, 2020). Otros países que han celebrado elecciones con voto extraterritorial durante la pandemia son Bolivia 2020 (170 mil votos) (Órgano Electoral Plurinacional, 2021) o en Ecuador 2021 (119 mil votos) (Consejo Nacional Electoral, 2021).

Aunque resulta impreciso comparar elecciones intermedias con elecciones presidenciales, en términos de votación extraterritorial hay que tener en cuenta que la unidad de análisis es la votación extraterritorial de la ciudadanía por entidad federativa. De esta manera, en registro ciudadano en la LNERE de las once entidades federativas de 2021 fue significativamente mayor, sobre todo en comparación con el 2006 y el 2012. No así en el caso de 2018, ya que, por las características de la elección presidencial de ese año, se ha comprobado que hubo factores exógenos relacionados con el carisma del candidato presidencial ganador, que salen de la regularidad estadística del voto extraterritorial en México. A pesar de ello, es de llamar la atención que el promedio de caída del registro extraterritorial por entidad federativa de 2018 respecto al 2021,

es de 43% (Ver tabla 1).

Tabla 1: Registro ciudadano en la LNERE en las once entidades, 2006-2021.

ENTIDAD	2006	2012	2018	2021
BCS	63	101	219	159
COL	345	295	1168	719
CHIH	1235	1430	5032	2080
CDMX	6281	8077	28582	12660
GRO	1117	969	9374	2802
JAL	5047	4194	16436	5534
MICH	3368	2127	14231	4169
NAY	432	314	2084	1038
QRO	571	714	2417	1038
SLP	955	777	5154	1767
ZAC	899	665	5038	1732

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

En lo relativo a la votación, el promedio por entidad federativa es de 46.68%, con un mínimo de 36.30% (Colima) y un máximo de 70.40% (CDMX). Por ejemplo, la entidad con mayor participación absoluta y relativa fue la Ciudad de México, a pesar de no ser una entidad característica expulsora de migrantes. Sin embargo, su caída porcentual fue de 44% respecto al 2018, siendo también una entidad con vinculación permanente con la ciudadanía extraterritorial (Ver gráfica 5).

Gráfica 5: Participación electoral extraterritorial en los PEL 2020-2021

Fuente: Elaboración propia con datos INE

Cabe señalar que este año fue la primera vez que se realizó un modelo de votación mixta: por primera vez desde la publicación de la LEGIPE,

se implementó a nivel nacional un sistema de votación por internet para la ciudadanía residente en el extranjero. Para ello, el INE cumplió con la normatividad nacional, en la que entre otras cosas, se establecía la necesidad de auditoría por dos empresas de reconocimiento internacional (Deloitte y la UNAM), así como la realización de simulacros que comprobaran la efectividad y confiabilidad del sistema de votación por internet. Así, se realizaron cinco simulacros entre marzo de 2020 y mayo de 2021, en los que participó personal de instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el INE, los OPL con elección en 2021, el OPL de Guanajuato, asociaciones migrantes, etcétera. La participación en los simulacros es la siguiente:

Tabla 2: Simulacros del Sistema de Votación por Internet del INE

	1er Simulacro	2do Simulacro	3er Simulacro	4to Simulacro	5to Simulacro
Personas registradas	1,009	2,011	3,074	3619	3,803
Votantes	6,83	1,328	1,977	2,056	1,940
Porcentaje de participación	67.69%	66.04%	64.31%	56.81%	51.01%

Fuente: Elaboración propia con datos INE,

Respecto al el Sistema de Votación por Internet, el voto mexicano tendería, en principio, a ser más sencillo, y ser un aliciente para votaciones futuras. No es casual que el 67% de la ciudadanía registrada optó para esta elección por el mecanismo electrónico. No sólo ello, sino que únicamente tres entidades federativas presentaron mayor votación postal (GRO, MICH, ZAC), mientras que las ocho restantes, no sólo presentaron mayor votación electrónica por internet, sino que estados como la Ciudad de México o Querétaro superaron el 80% de la votación por esa vía. Entonces, aunque el voto electrónico demoró seis años después de su reconocimiento legal, es un paso firme del que difícilmente se podrán dar pasos en retroceso (Ver gráfica 6).

## Gráfica 6: Modalidad de votación extraterritorial en los PEL 020-2021

Fuente: Elaboración propia con datos INE

Finalmente, el Proceso Electoral 2020-2021, trajo dos avances en el fenómeno del sufragio transnacional.<sup>5</sup> El primero tuvo que ver con la representación política de poblaciones históricamente relegadas, para lo cual el INE aprobó acciones afirmativas para que partidos políticos y coaliciones cumplieran en la postulación de candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional. Entre las poblaciones de atención prioritaria se encuentran enlistada la ciudadanía migrante. Sin embargo, aunque dichas figuras fueron propuestas por los partidos políticos, e incluidas en sus listas de candidaturas, fue la ciudadanía residente en territorio nacional la que votó por dichas representaciones.

El otro caso es la diputación migrante de la Ciudad de México, una candidatura migrante votada por las y los migrantes capitalinos residentes en el extranjero; la cual -a falta de una normatividad local sólida- tuvo que ser normada por lineamientos emitidos por el IECM. La diputación migrante de la CDMX obtuvo la siguiente votación:

Tabla 3: Votación por la diputación migrante de la CDMX

PAN	4883
PRI	801
PRD	308
PVEM	74
PT	90
MC	431
MORENA	1983
ELIGE	56
PES	31
RSP	45
FXM	54

NO REGISTRADOS	28
VOTO NULO	122
VOTACIÓN TOTAL	8906

Fuente: Elaboración propia con datos IECM

#### **IV. Reflexiones finales.**

La expansión de los derechos políticos no sólo es una realidad en México, sino que cada vez se va robusteciendo en mayor medida. Los avances de la naciente política electoral en 2006, han dado pasos agigantados 15 años después. Ahora se ha materializado la credencialización en el extranjero, el voto electrónico por internet y hay progresos en lo relativo a la representación política de las y los migrantes en los congresos federal y locales. Se ha comprobado además que con estrategias de vinculación y comunicación efectivas y permanentes, el registro y la votación es más potente.

A pesar de ello, no es posible concatenar las campañas de educación cívica que se realizan en territorio nacional, con la diáspora internacional, lo cual es un elemento fundamental para mantener la vinculación con la ciudadanía migrante.

En este momento en el que se habla de una posible Reforma Electoral, sin duda es imperioso que se piense también en términos de expansión de derechos de la ciudadanía migrante. De qué manera es posible eficientar el vínculo con ellos, y asimismo, buscar el mejor diseño legislativo -federal y local- para darle voz a esta población, y que esta representación no atente contra la representatividad del voto, y promueva también en los partidos políticos la cercanía con su militancia residente en el extranjero, y afiance también los derechos políticos de las migraciones.

En lo que respecta a las autoridades electorales -nacional y locales- tienen el reto en el mediano plazo, a eficientar las estrategias de vinculación y comunicación permanente con la ciudadanía en el extranjero. Quizá sea momento de optar por una Unidad Técnica de carácter

permanente de vinculación exclusiva con la ciudadanía en el exterior, la cual hasta el momento sólo existe en el OPLE de Guanajuato. Además, dotar de un presupuesto propio y decoroso a dicho proyecto, y reflexionar respecto a ciertos trámites que parecen redundantes, como el hecho de construir de cero una LNERE en cada Proceso Electoral. No hay que olvidar que las y los migrantes siguen y seguirán siendo parte de México, y por ellas y ellos hay que construir instituciones que se encuentren a la altura de sus demandas.

### **Fuentes consultadas:**

- Alarcón Olgún, Víctor, “El sufragio transnacional y extraterritorial en América Latina. Tendencias recientes y nuevos escenarios”, en Emmerich, Gustavo y Víctor Alarcón (coords.), (2016) Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas, UAM-CAPEL-CONACYT, México-Costa Rica, pp. 19-35.
- Besserer, Federico (2019) Estudios transnacionales. Claves desde la antropología. Colección Estudios Transnacionales, Juan Pablos Editor / UAM-I. México
- Calderón Chelius, Leticia (2011) Los superhéroes no existen. Los migrantes mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior, Sociología contemporánea, México.
- Carrera Barroso, J. A. (2020). Evaluación del voto extraterritorial en México 2005-2018. Argumentos. Estudios Críticos De La Sociedad, (91), 59-79.
- Espinoza Valle (Coord), (2016) El voto a distancia. Derechos
- IDEA Internacional. “Voting from abroad database”. Disponible en <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad> [Consultada el 16 de junio de 2021].
- INE (2021) Voto en el extranjero, INE, México. Disponible en <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio> [Consultada el 27 de junio de 2021].
- INEGI (2021) Censo Nacional de Población 2020, INEGI, México. Dispo-

nible en censo22020.mx [Consultada el 27 de junio de 2021].

- Para el referendo italiano de 2020, Ministerio dell'Interno (<https://elezionistorico.interno.gov.it/>) ; para el caso chileno, Servicio Electoral de Chile (<https://www.servel.cl/>) ; Bolivia [https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Separata\\_Resultados\\_EG\\_2020.pdf](https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/10/Separata_Resultados_EG_2020.pdf) Ecuador <http://cne.gob.ec/>
- Muñoz Pedraza, Abel (2016) Decidir desde tierra lejana. El voto de los mexicanos en el extranjero. Los casos de Ciudad de México, Chiapas y Michoacán, IEEG, México.
- OIM (2020) Informe mundial sobre las migraciones el mundo 2020, OIM, Suiza.
- Oliver, Daniela y Cristian Torres, (2012), Excluidos y ciudadanos. Las dimensiones del poder en una comunidad transnacional mixteca, Juan Pablos / UAM, México.
- SEGOB-Fundación BBVA, (2020) Anuario de migración y remesas. México 2020, SEGOB-Fundación BBVA, México.