

VOTO EN EL EXTRANJERO: ¿QUÉ APRENDIMOS DE LA EXPERIENCIA DE 2006?

Voting from Abroad: What Did We Learn From the 2006 Experience?

Perla Carolina Gris Legorreta

Resumen

Las modificaciones realizadas al proceso electoral de 2012 no parecen haber resuelto los problemas estructurales detectados en 2006 que derivaron en una baja participación de los mexicanos en el exterior y en la dispersión de esfuerzos institucionales.

Palabras claves: mexicanos en el exterior; voto en el extranjero; elecciones 2006, elecciones 2012; retos institucionales.

Abstract:

Modifications to the 2012 electoral process does not appear to have solved the structural problems identified in 2006 which resulted in low participation of Mexicans abroad and in the dispersion of institutional efforts.

Key words: *Mexicans living abroad; voting from abroad; elections 2006; elections 2012; institutional challenges.*

Perla Carolina Gris Legorreta

Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Su desarrollo profesional se ha centrado en el ámbito de las políticas públicas, ha colaborado en el sector público a nivel municipal y federal. Se ha desempeñado como docente en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Algunas de sus publicaciones recientes incluyen: “Auditoría y Evaluación: ¿Hacia un tercer enfoque?” (XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, 2013) y “Mexicanos en el exterior: Los retos institucionales del voto en el extranjero (Revista Fepade Difunde No. 23). Actualmente, realiza estudios de doctorado en The University of Sheffield en el Reino Unido, desarrollando una investigación centrada en la evaluación de políticas públicas.

E-mail: p.legorreta@sheffield.ac.uk

El voto en el extranjero: La curva de aprendizaje

Las transformaciones que ha sufrido la sociedad a lo largo del tiempo han conducido al planteamiento de nuevas interrogantes acerca de la forma en la que se llevan a cabo muchos de los procesos dentro de un Estado. El ámbito electoral no ha estado exento de estas transformaciones. La globalización y el surgimiento de las tecnologías de la

información coadyuvaron a la adaptación y modificación de los procesos electorales alrededor del mundo (Sanz, 2010; Marshall, 2011). El caso del voto desde el exterior ha sido un tema de análisis en muchos países en los cuales se ha discutido su pertinencia a partir del argumento de preservar y garantizar el derecho político de los individuos sin importar su lugar de residencia¹ (Bauböck, 2005; López-Guerra, 2005; Collyer y Vathi, 2007).

El caso del voto de los mexicanos en el exterior resulta un objeto de análisis interesante debido a los retos de diseño y operación que implicó para las instituciones involucradas en su implementación, tanto al interior como al exterior del país. La reforma constitucional de 1996² permitió que los ciudadanos mexicanos pudieran participar en las elecciones federales –para Presidente de la República únicamente– independientemente de su lugar de residencia³. La implementación de este nuevo mandato legal se llevó a cabo por primera vez durante el proceso electoral federal 2005-2006, ocasión en la cual los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero participaron en la elección del Presidente de la República. Este primer ejercicio permitió a las instancias involucradas identificar una serie de aspectos que dificultaron la implementación de esta nueva tarea y que impactaron particularmente en la participación de los mexicanos en el exterior. El presente artículo presenta una reflexión acerca de los retos institucionales del voto en el extranjero identificados a partir de la experiencia de 2006 y los contrasta con los resultados obtenidos tras el proceso electoral federal 2011-2012. El propósito principal del texto es identificar si la experiencia de 2006 sirvió para fortalecer los procesos inherentes al proceso electoral y si este

¹ Existe una amplia discusión acerca de los aspectos positivos del voto en el extranjero. Carpizo (1998), por ejemplo, señaló como algunos argumentos en favor: 1. La necesidad de preservar los derechos políticos sin importar el lugar de residencia; 2. Que no hay razón para violar el derecho al sufragio universal por el hecho de residir en el extranjero; 3. Garantizar que esos ciudadanos tengan voz en el gobierno; 4. La aportación que realizan los migrantes a la economía nacional es considerable y por esa razón deberían participar en las decisiones públicas.

² Si bien la reforma a la Constitución que permitió el voto de los mexicanos en el exterior se realizó en 1996, las modificaciones derivadas de la misma en el COFIPE se realizaron hasta 2005. Al respecto, es importante señalar que “la legislación electoral traería consigo una complejidad singular que hace que el retraso en las mismas se haga presente [...] tal como se esperaba a finales de los noventa que los mexicanos en el exterior pudieran votar al poder Ejecutivo en 2000, y no fue así porque las reformas al Cofipe se hicieron en el año 2005 mientras la reforma constitucional ya estaba hecha en 1996” (Emmerich, 2011: 3).

³ La reforma de 1996 que sentó las bases para el voto de los mexicanos residentes en el exterior es ampliamente descrita y discutida en el texto de Pavageau (2008).

aprendizaje se vio reflejado en el nivel de participación de los mexicanos residentes en el exterior.

Proceso electoral federal 2005-2006: Los resultados obtenidos

La elección presidencial de 2006 fue la primera ocasión en la cual los mexicanos residentes en el exterior pudieron participar y ejercer su voto. El fundamento legal para dicha participación se encuentra en el artículo 35 Constitucional y en el Libro Sexto “Del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero” del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). A partir del proceso señalado en dicho ordenamiento, el Instituto Federal Electoral (IFE) llevó a cabo una serie de actividades para la consecución de los objetivos en esta materia y tras la celebración de las elecciones de 2006 publicó los resultados obtenidos en el *Informe Final sobre el voto de los mexicanos en el extranjero para el proceso electoral federal 2005-2006*, a partir del cual se presentan algunas cifras relevantes en el *Cuadro 1*.

Cuadro 1. Cifras relevantes del voto en el extranjero en el proceso electoral federal 2005-2006

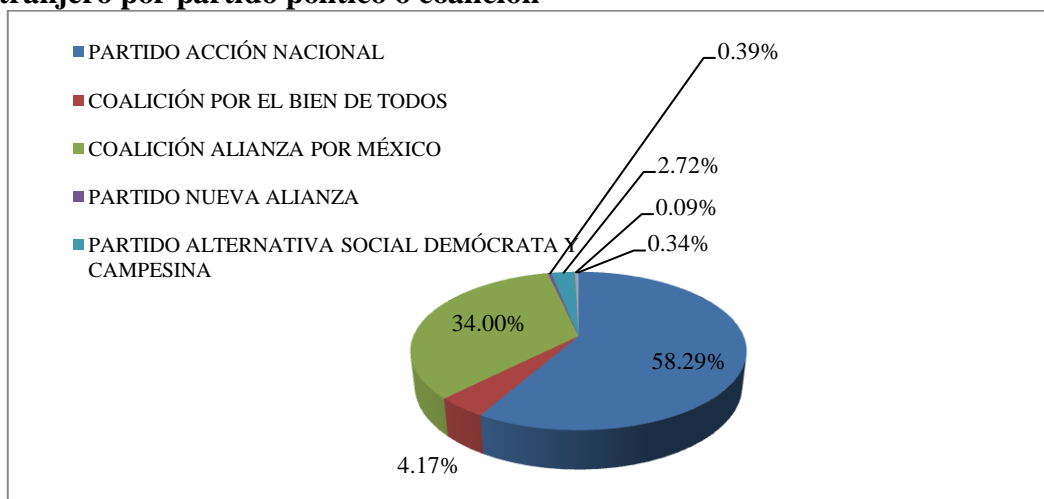
Concepto	Total
Número de personas registradas en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE)	40,876 personas
Sobres voto recibidos por el IFE	33,111 sobres
Sobres remitidos a escrutinio y cómputo	32, 632 sobres
Porcentaje de participación	81%
Presupuesto aprobado por el Consejo General del IFE para el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	\$450.8 millones de pesos
Presupuesto ejercido para el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	\$238.4 millones de pesos
Costo promedio de cada voto	\$7,305 pesos ⁴

Fuente: Elaboración propia con base en información del IFE (2006b)

⁴ Esta cifra es el cálculo realizado a partir de dividir los 238.4 millones de pesos que se ejercieron entre 32,632 que es el número total de sobres remitidos para cómputo y escrutinio durante la elección de 2006. El cálculo es una aproximación dado que no existen elementos para generar un dato exacto del costo unitario debido a que no todos los costos asociados al voto en el extranjero fueron asumidos por el IFE.

La elección presidencial de 2006, en las cuales se incorporó la participación de los mexicanos residentes en el extranjero, implicó la realización de diversas actividades de difusión y logística cuyo propósito principal fue promover la participación de este sector de la población que reside fuera del territorio nacional⁵. La complejidad de dicho proceso y el contexto en el cual fue llevado a cabo tuvieron repercusiones en los resultados obtenidos. Por este motivo, es importante observar cómo fue el resultado de la votación de los mexicanos residentes en el exterior, el cual se presenta en el *Gráfico 1*.

Gráfico 1. Distribución porcentual del voto de mexicanos residentes en el extranjero por partido político o coalición



Fuente: Elaboración propia con base en información del IFE (2006b)

El análisis de los resultados obtenido en 2006 se centró en la baja participación obtenida. Un balance de la primera experiencia y dentro de sus principales observaciones destaca “que la participación electoral desde el extranjero es minúscula”, así como el hecho de que “los esquemas diseñados para promover y efectivizar el sufragio desde el extranjero no han resultado del todo eficaces, pues –particularmente en EUA- no llegan a su población objetivo, o no logran movilizar a ésta para que emita

⁵ Ver *Marco general y diagnóstico sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2005-2006* disponible en: <http://www.votoextranjero.mx/documents/10157/347e65c5-5d1a-4270-90a8-6c3496b6dbed>

su voto” (Emmerich, 2012: 2). La estrategia diseñada e implementada para promover el voto en el extranjero parece haber sido ineficaz dado que los resultados estuvieron muy por debajo de las expectativas⁶.

Retos institucionales del voto en el extranjero: Lecciones del 2006

La primera experiencia de México en materia del voto desde el extranjero permitió la identificación de diversos retos institucionales cuya atención permitiría potenciar en experiencias futuras la participación de los mexicanos residentes en el exterior, así como consolidar el ejercicio de este derecho. En este sentido, Gris Legorreta (2012) en el texto *Mexicanos en el exterior: Los retos institucionales del voto en el extranjero* identificó algunos de los retos institucionales más trascendentes derivados de la experiencia de 2006, los cuales se presentan y describen en el *Cuadro 2*.

A partir de la experiencia de 2006 y de los retos institucionales identificados es posible señalar que el proceso electoral desarrollado en ese momento enfrentó distintos desafíos que es indispensable señalar para posteriormente contrastarlos con la experiencia de 2012. En primer lugar, la cuantificación del electorado potencial constituyó uno de los principales problemas en 2006 en virtud de que no existía un registro confiable del número de mexicanos residiendo en el exterior, por lo que el Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo que realizar una aproximación a partir de tres fuentes principales:

1. Las cifras de mexicanos residentes en diversos países del mundo, la cantidad de matrículas consulares emitidas en las representaciones consulares de los Estados Unidos y la cantidad de pasaportes emitidos en Canadá.
2. Información estadística relativa a la migración de mexicanos en Estados Unidos de acuerdo al estudio “Aspectos Cuantitativos de los Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero durante la Jornada Electoral 2006”, elaborado por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) a petición del IFE en 2004.

⁶ Aunado a los cuestionamientos acerca de la eficacia de la estrategia empleada por el IFE en esta materia, el debate acerca de los resultados obtenidos en 2006 se centró también en lo costoso del proceso, dada la poca participación obtenida. Vale la pena recordar que para esta elección el IFE había estimado un electorado potencial de 4.2 millones de ciudadanos por lo que los poco más de 30 mil ciudadanos que votaron constituyen una cifra muy por debajo de la esperada.

3. Las Verificaciones Nacionales Muestrales del Padrón Electoral 2003 y 2006 elaboradas por la Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores (DERFE) (IFE, 2006b).

Cuadro 2. Retos institucionales del voto en el extranjero

Reto institucional	Descripción general
Generación de información oportuna y confiable para la cuantificación del electorado potencial	Existe la necesidad, no sólo para el ámbito electoral, de generar información actualizada, pertinente y oportuna acerca de los mexicanos residentes en el extranjero, con el propósito de contar con mejores herramientas para la cuantificación del electorado potencial, lo cual es un elemento indispensable para el desarrollo de una estrategia para el voto en el extranjero.
Caracterización de los mexicanos residentes en el extranjero	El diseño de la estrategia para el voto en el extranjero debe realizarse con base en las características sociales, económicas y culturales del electorado potencial con el fin de evitar que éstas constituyan un obstáculo para la participación.
Confianza en las instituciones	La participación en el proceso depende en gran medida de la confianza en las instituciones, de tal forma que éstas puedan garantizar la transparencia e integridad del proceso.
Coordinación interinstitucional	La complejidad de incorporar a los mexicanos en el extranjero al proceso electoral implica la participación de distintas instancias, en este escenario, la capacidad de coordinar y conjuntar esfuerzos es indispensable para la implementación del proceso, así como para la valoración de la efectividad de la misma.
Difusión efectiva del proceso electoral	La difusión del proceso electoral debe trascender la promoción del voto en el extranjero y enfocarse en las plataformas políticas de los candidatos, fomentando no sólo la participación, sino el ejercicio de un voto informado y razonado.
Aumento de la participación ciudadana	La participación ciudadana responde a diversos factores; sin embargo, es importante analizar e implementar estrategias para promover el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Fuente: Gris Legorreta (2012)

En consecuencia, la falta de información estadística para la cuantificación del electorado potencial en el extranjero contribuyó a que los procesos de planeación para el voto en el extranjero se tornaran más complejos. El IFE estableció como techo máximo de electores potenciales a 4.2 millones de mexicanos⁷ y, a partir de esta cifra determinó que debían producirse 5 millones de formatos de inscripción al LNERE.

De manera adicional a la cuantificación del electorado potencial, el desarrollo del proceso de inscripción y emisión del voto debía responder a las características de los

⁷ Esta cifra es una estimación realizada por el IFE del número de mexicanos residiendo en el extranjero que contaban en 2006 con credencial de elector y, por consiguiente, podrían participar en las elecciones de ese año.

mexicanos en el extranjero. El modelo mediante el cual se llevó a cabo el voto presentaba desde su diseño diversas dificultades. Por ejemplo, era un requisito para la inscripción en el LNERE contar con credencial vigente del IFE, así como el envío de un comprobante de domicilio que acompañara a la solicitud, esto fue un claro obstáculo para la participación, particularmente para aquellos mexicanos (mayoritariamente en los Estados Unidos de América) cuya situación migratoria era irregular y, naturalmente, revelar su ubicación les hubiera resultado contraproducente. Dado que la emisión de credenciales para votar sólo puede realizarse en el territorio nacional, esto limitó en gran medida la participación y constituyó un gran obstáculo.

El IFE reconoció estas limitaciones, así como las dificultades impuestas por otros factores como el costo del envío de la solicitud de inscripción al LNERE, el cual tenía que ser absorbido por el votante, así como el hecho de que la prohibición de la propaganda política en el extranjero tiene implicaciones para el voto informado y razonado de los ciudadanos. Los mismos ciudadanos coincidieron, mediante una encuesta de opinión, en que una de las limitaciones para la participación era el costo que debían absorber, la complejidad de la solicitud de inscripción al LNERE, así como el temor de proveer su comprobante de domicilio dada la irregularidad de su situación migratoria (IFE, 2006a: 8).

El voto en el extranjero no está exento de “una merma aguda de la confianza y credibilidad de la gente sobre los políticos y las instituciones políticas [...] hoy día la política goza de los más mínimos niveles de credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía, [...] la política es sinónimo de suciedad, corrupción, demagogia, mentira, engaño e ineficiencia” (Lomelí, 2005: 1). Esto indudablemente tiene un efecto en los procedimientos asociados con el voto desde en el extranjero y en los mecanismos usados. La utilización del voto vía correo postal frente a la posibilidad de hacerlo vía electrónica –lo que reduciría sustancialmente los costos⁸– es un ejemplo de cómo los instrumentos usados para emitir el voto en el extranjero responden a esta crisis de credibilidad en las instituciones. La discusión acerca de cuál es la modalidad más conveniente para emitir el voto ha sido ampliamente abordada en la literatura (Valdez

⁸Este punto ha sido ampliamente discutido por la Red de Conocimientos (ACE) y puede consultarse material al respecto en su sitio de internet disponible en: <http://aceproject.org> [10-enero-2013]

et. al., 2007; Reniu, 2008; Sanz, 2010); sin embargo, la modalidad del voto remoto electrónico ha planteado la discusión acerca de la confianza del electorado en un sistema de esta naturaleza:

La desconfianza o el simple desconocimiento pueden actuar disuadiendo a muchos electores a la hora de decidir participar en las elecciones [...] la división digital afecta a unos segmentos concretos de la población, [...] esto quiere decir que el acceso no es solo desigual en el conjunto de la población, sino que se manifiesta en grupos de ciudadanos con perfiles socio-económicos determinados (Cantijoch, 2005: 22).

El tema de la seguridad del voto electrónico quizá sea el aspecto en donde es más evidente la falta de credibilidad⁹. En este sentido, “las tecnologías del e-vote no están exentas de problemas [...] no basta con confiar ciegamente en las supuestas bondades de las TICs, es necesario, además, establecer y respetar pautas y procedimientos muy claros y evaluar en qué casos conviene, o eventualmente no conviene, decidir la innovación del voto electrónico” (Prince, 2005: 22).

Respecto de la coordinación institucional, la experiencia de 2006 mostró la complejidad de organizar la participación del electorado en el extranjero y la necesidad de establecer estrategias conjuntas con instancias externas al IFE¹⁰. Un ejemplo de lo anterior fueron las complicaciones asociadas al envío postal de las solicitudes para la inscripción en el LNERE; la recepción del paquete electoral postal (PEP) así como el envío del sufragio desde el extranjero. Desde la perspectiva del IFE, las principales dificultades vinculadas con este tema percibidas por los ciudadanos fueron “el costo que les representó el envío de la solicitud de inscripción [...] los plazos tan cortos y la complejidad del llenado de la solicitud de inscripción al LNERE” (IFE, 2006a: 22) El hecho de que varias actividades del proceso recayeran en actores fuera del IFE limitaba

⁹ Barrientos del Monte (2011) en su artículo *El “no al voto electrónico”: ¿Por qué en algunos países la implementación del voto electrónico es exitosa y en otros fracasa?* presenta una interesante reflexión acerca de las implicaciones del voto electrónico en aspectos como la confianza y la credibilidad de las instituciones.

¹⁰ Dentro de los convenios más importantes para el desarrollo del proyecto de voto en el extranjero destacan los establecidos por el IFE con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con el Servicio Postal Mexicano.

la posibilidad de tomar decisiones para modificar o corregir rumbos de acción, impactando en el resultado final¹¹.

Otro reto importante identificado en 2006 fue la difusión del proceso electoral. La estrategia de difusión establecida por el IFE tuvo como objetivos principales “informar a los ciudadanos que residen fuera del territorio nacional acerca de su derecho a votar [...] a fomentar el envío oportuno de su voto, de acuerdo con el procedimiento establecido, así como la emisión de un sufragio informado y razonado” (IFE, 2006b: 18). Dadas las restricciones establecidas por COFIPE para que los partidos políticos o coaliciones realicen campañas en el extranjero, los mexicanos residentes en el extranjero reciben únicamente la información incluida en el PEP¹², lo cual limita el ejercicio de un voto informado y razonado, salvo por aquellos ciudadanos que por iniciativa propia buscaron y tuvieron acceso a fuentes alternativas de información previo a la emisión y al envío de su voto. La falta de interés y la apatía de los mexicanos en el exterior para participar en el proceso fue otro de los elementos de análisis que se identificaron tras esta primera experiencia (Sánchez, 2010).

Finalmente, el reto que se considera más importante alude a la poca participación obtenida en el proceso electoral del 2006. Como lo analizó Pavageau (2008) el proceso de 2006 “fue caro y poco efectivo”. Si se comparan los 4.2 millones de electores que había estimado en un inicio el IFE con los 32,632 votos computados existe una brecha enorme que no puede pasar desapercibida. En palabras de Aziz (2006) “la reforma del voto de los mexicanos en el extranjero, [...] fue un gran fracaso porque únicamente unos 40.000 ejercieron su nuevo derecho, cuando se hablaba de millones”. Las causas de dichos resultados son múltiples como se ha discutido en este apartado. La complejidad del proceso, las deficiencias del modelo, los plazos establecidos, los costos,

¹¹ En la Encuesta de Opinión realizada por el IFE, por ejemplo, la mayoría de los encuestados consideró que la modalidad del voto por correo no era la mejor forma de ejercer su derecho al voto, además de que este mismo instrumento detectó distintas deficiencias en el proceso asociadas con el servicio postal.

¹² Para el proceso electoral de 2006, el PEP que recibieron los mexicanos en el extranjero incluyó: La boleta electoral; el instructivo sobre el procedimiento para votar desde el extranjero; un sobre para el envío del voto a México (este sobre no contenía ningún dato que pudiera identificar al ciudadano, con el fin de mantener el secreto del sufragio); estampillas, etiquetas o cupones para garantizar el porte pagado; un disco compacto y un DVD con las propuestas y mensajes de los candidatos, en audio y video, junto con un mensaje del Consejero Presidente del IFE para garantizar el voto informado; un cuadernillo con textos elaborados por los partidos políticos y coaliciones, basados en sus plataformas electorales y una pulsera de tela con la leyenda “Con mi voto México está completo”. (IFE, 2006c: 22).

así como algunos otros que es difícil observar por su complejidad (el desinterés y la apatía ciudadana, por ejemplo), pueden contribuir a explicar parcialmente los resultados obtenidos en este primer ejercicio, el cual a pesar de los esfuerzos y recursos empleados no tuvo un efecto importante en los comicios.

Proceso Electoral Federal 2011-2012: El segundo intento

Por segunda ocasión, los mexicanos residentes en el exterior pudieron ejercer su derecho al voto en las elecciones presidenciales celebradas en julio de 2012. Tras la experiencia de 2006, el IFE tuvo un mayor espacio de tiempo disponible para la preparación de este ejercicio y para la modificación y adaptación de nuevos mecanismos que permitieran subsanar algunas de las deficiencias que se identificaron en 2006¹³. Con el propósito de mostrar de manera sintética datos acerca del proceso de 2012, en el Cuadro 3 se presentan las cifras más relevantes derivadas del mismo.

Cuadro 3. Cifras relevantes del voto en el extranjero en el proceso electoral federal 2011-2012

Concepto	Total
Número de personas registradas en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE)	59,115 personas
Sobres voto recibidos por el IFE	40,961 sobres
Sobres remitidos a escrutinio y cómputo	40,737 sobres
Porcentaje de participación	69%
Presupuesto aprobado por el Consejo General del IFE para el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	\$203 millones de pesos
Presupuesto ejercido para el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	\$151.3 millones de pesos
Costo promedio de cada voto	\$3714 pesos ¹⁴

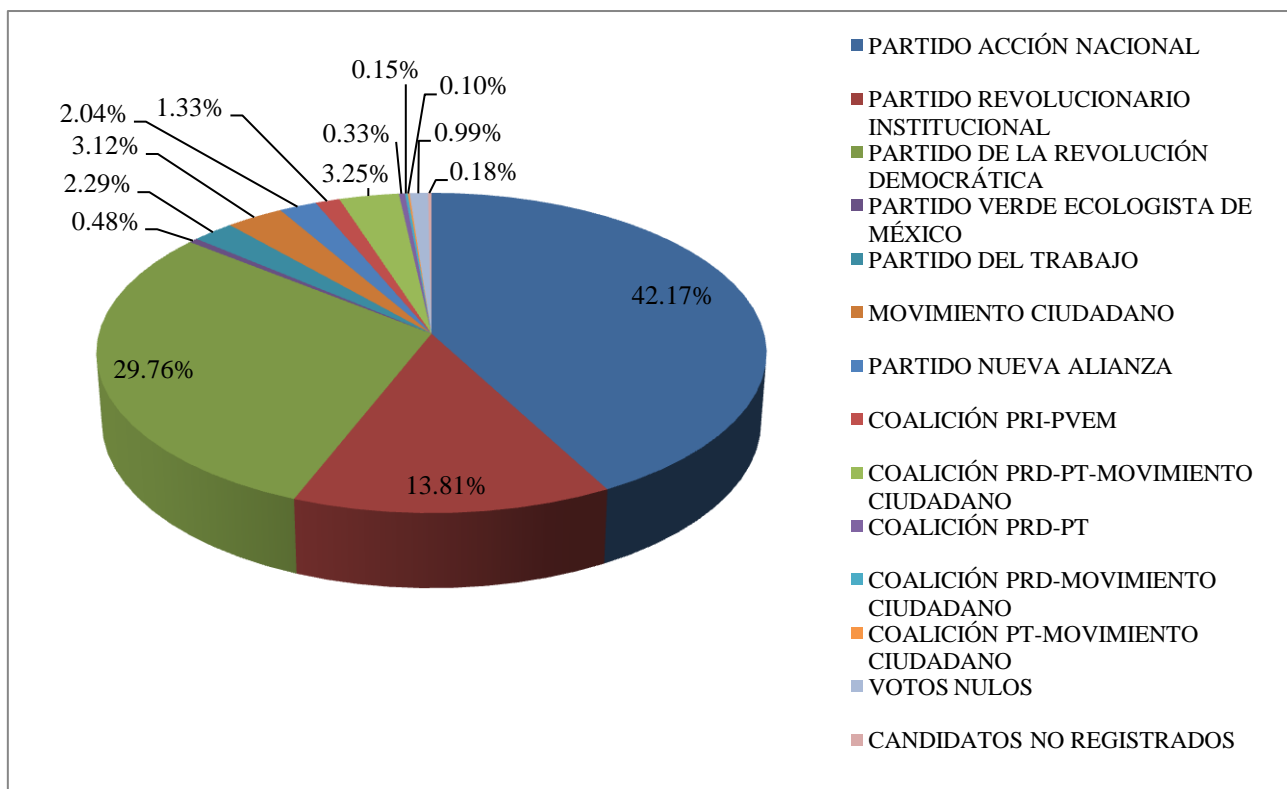
Fuente: Elaboración propia con base en información del IFE (2012)

¹³ Por ejemplo, el IFE instaló por primera vez “equipo y personal del Instituto en 30 oficinas consulares de México en Estados Unidos, a fin de apoyar en el llenado de la solicitud de inscripción a la LNERE”, con el propósito de disminuir errores que pudieran conducir a la invalidez de la solicitud (IFE, 2012: 5).

¹⁴ Esta cifra es el cálculo realizado a partir de dividir los 203 millones de pesos que se ejercieron entre 40,737 que es el número total de sobres remitidos para cómputo y escrutinio durante la elección de 2012. El cálculo es una aproximación realizada con el propósito de brindar al lector una idea general del costo unitario del voto, dado que no existen elementos para generar un dato exacto del costo unitario debido a que no todos los costos asociados al voto en el extranjero fueron asumidos por el IFE.

En lo relativo a los resultados, de acuerdo con el IFE, los mexicanos en el exterior durante el proceso electoral de 2012 favorecieron nuevamente al Partido Acción Nacional, como puede observarse en el *Gráfico 2*.

Gráfico 2. Distribución porcentual del voto de mexicanos residentes en el extranjero por partido político o coalición en el proceso electoral federal 2011-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información del IFE (2012).

El voto de los mexicanos en el exterior: El contraste entre las experiencias de 2006 y 2012

Tras la descripción de ambas experiencias, es conveniente presentar de manera sintética las diferencias en las variables más relevantes de estos dos procesos electorales.

Las diferencias entre ambos procesos electorales permiten observar que en este segundo ejercicio hubo un incremento importante en el número de personas que solicitaron su inscripción al LNERE, así como en el número de sobres remitidos a escrutinio y cómputo; sin embargo, el porcentaje de participación se redujo del 81% al

69%. Adicionalmente, vale la pena destacar que durante el proceso electoral federal 2011-2012 hubo una reducción sustancial del presupuesto aprobado y ejercido para el proyecto del voto de mexicanos en el extranjero, lo cual también tuvo un efecto en la reducción del costo promedio de cada voto.

Cuadro 4. Comparativo del proceso electoral federal 2005-2006 vs. 2011-2012

Concepto	2005-2006	2011-2012	Variación Porcentual
Número de personas registradas en el LNERE	40,876	59,115	+45%
Sobres voto recibidos por el IFE	33,111	40,961	+22.89%
Sobres remitidos a escrutinio y cómputo	32,632	40,737	+24.83%
Porcentaje de participación	81%	69%	-12%
Presupuesto aprobado por el Consejo General del IFE para el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	\$450.8 millones de pesos	\$203 millones de pesos	-55%
Presupuesto ejercido para el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	\$238.4 millones de pesos	\$151.3 millones de pesos	-35%
Costo promedio de cada voto	\$7,305 pesos	\$3,714 pesos	-49%

Fuente: Elaboración propia con base en información del IFE (2012)

Aunado a lo anterior, es indispensable poner el foco de atención en cómo se enfrentaron los distintos retos institucionales a los que ya se hizo referencia en este artículo. Para tal efecto, en el *Cuadro 5* se presenta el análisis en esta materia.

Cuadro 5. Análisis comparativo de los retos institucionales del voto de mexicanos residentes en el extranjero

Reto Institucional	Proceso Electoral Federal 2005-2006	Proceso Electoral Federal 2011-2012
Generación de información oportuna y confiable para la cuantificación del electorado potencial.	No se contó con información estadística suficiente para la cuantificación del electorado potencial, la estimación del IFE de 4.2 millones de electores constituyó una cifra sumamente alejada de la realidad.	Con la experiencia del proceso electoral anterior, el IFE realizó un ajuste significativo en la estimación del electorado potencial, reduciendo el número de formatos impresos de la solicitud al LNERE de 5 millones a 250,000; sin embargo, no se identifican los criterios utilizados para la cuantificación en este último proceso electoral.
Caracterización de los mexicanos residentes en el extranjero	Muchos de los obstáculos a la participación estuvieron vinculados con la omisión de características importantes de este sector del electorado tales como su situación migratoria, así como la complejidad del	En este proceso, el IFE promovió un programa de asistencia para el llenado de la solicitud al LNERE implementado en los consulados de ciudades de los Estados Unidos de América con el mayor número de

	proceso y el costo del envío de la solicitud de inscripción al LNERE.	mexicanos residentes. Respecto de la complejidad de la solicitud, por ejemplo, “se procuró simplificar el llenado, para lo cual se redujo la extensión, en comparación con el formato utilizado en la elección federal de 2006 y se eliminaron algunos campos respecto a los datos solicitados de la Credencial para Votar”; sin embargo, se mantuvo el requisito del comprobante de domicilio.
Confianza en las instituciones	En materia de confianza en las instituciones, no se identificaron mecanismos de fortalecimiento para este efecto, la utilización de la modalidad del voto postal se estableció como respuesta a los cuestionamientos acerca de la seguridad del voto electrónico; sin embargo, la crisis de confianza en las instituciones trasciende estas discusiones procedimentales.	El IFE dentro de la planeación del proyecto de voto de los mexicanos residentes en el extranjero desarrolló una línea de acción dirigida a “fortalecer la confianza y la credibilidad en las elecciones entre los mexicanos residentes en el extranjero” ¹⁵ ; sin embargo, estos mecanismos no se vieron reflejados en el nivel de participación, lo que fortalece el argumento de que la crisis de credibilidad en las instituciones constituye un problema de fondo que excede el ámbito electoral y no se restringe a los mexicanos residentes en el exterior.
Coordinación interinstitucional	La coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y con el Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) fue de gran relevancia. Particularmente, la vinculación con SEPOMEX tuvo un impacto en el resultado de todo el proceso, ya que muchas de las deficiencias identificadas tanto por el IFE como por los ciudadanos fueron atribuidas a esta instancia.	En este reciente proceso, el IFE celebró un mayor número de convenios de colaboración con distintas instituciones como la SRE, el SEPOMEX, el CIDE, el ITESM, así como con el IEDF. Lo anterior, permitió fortalecer el proceso así como la identificación de áreas de oportunidad.
Difusión efectiva del proceso electoral	La difusión durante este proceso se llevó a cabo fundamentalmente a partir	La estrategia de comunicación durante este proceso fue intensiva, a

¹⁵ Dentro de los objetivos de esta línea estratégica se encuentran: “Garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales relacionados con el Voto de los Mexicanos en el Extranjero; dar a conocer de forma puntual las etapas y los mecanismos de seguridad informática que tendrán que cumplirse para llevar a cabo la emisión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero; difundir los objetivos y principios rectores del Instituto, sobre los cuales se instrumentará el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero; diseñar e implementar una solución de correo postal certificado que garantice certeza, eficacia y transparencia en el envío-recepción de la documentación electoral; diseñar e implementar un modelo de atención personalizada para los mexicanos residentes en el extranjero; conformar el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero de forma confiable y transparente; formular lineamientos para el escrutinio y cómputo que garanticen la secrecía del voto que se emite desde el extranjero; realizar la capacitación electoral e integrar oportunamente las mesas de escrutinio y cómputo de los votos remitidos por los mexicanos residentes en el extranjero; asegurar los mecanismos de clasificación, resguardo y transportación de sobres voto, bajo los criterios de certeza requeridos; organizar el escrutinio y cómputo de los votos del extranjero bajo medidas y sistemas que garanticen la certeza del proceso ante los ciudadanos y los contendientes” (IFE, 2012: 96).

	de la vinculación con la SRE y cuyo objetivo principal fue la difusión de que “todos los mexicanos ya podían votar sin importar su lugar de residencia” (IFE, 2006b: 10). Se utilizaron medios electrónicos y gráficos para la difusión del proceso, fundamentalmente en los Estados Unidos de América.	partir de distintos espacios en medios electrónicos y gráficos, focalizando los esfuerzos en los Estados Unidos de América. El objetivo principal fue difundir mensajes claros acerca de cada una de las etapas del proceso.
Aumento de la participación ciudadana	Se identificó una gran brecha entre la estimación del electorado potencial realizada por el IFE y el número de electores que efectivamente votaron en estas elecciones; la participación fue mucho menor a la esperada.	Aun cuando se realizaron ajustes a partir de la experiencia de 2006, la participación continuó siendo baja, a pesar del fortalecimiento de la estrategia de difusión y los esfuerzos relacionados con el acompañamiento del electorado durante el proceso. Es indispensable contar con mecanismos más precisos de cuantificación del electorado potencial en el extranjero con el propósito de establecer metas más realistas para el 2018.

Reflexiones finales

Realizar un balance acerca de la experiencia mexicana en materia de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero no resulta una tarea sencilla. La complejidad inherente al ámbito electoral evidentemente ha tenido un impacto en el desarrollo de este proceso. Las elecciones de 2006 mostraron con gran claridad que las deficiencias institucionales existentes en distintos ámbitos del quehacer público dificultaron en gran medida el cumplimiento de las expectativas establecidas en esta materia. La falta de información estadística actualizada y confiable mermó la posibilidad de cuantificar adecuadamente el electorado potencial que se encontraba fuera del territorio nacional. Requisitos como la posesión de la credencial de elector vigente o la restricción de tramitarla dentro del territorio nacional, así como la provisión de un comprobante de domicilio en el extranjero constituyeron fuertes desincentivos a la participación y evidenciaron el hecho de que no se realizó una caracterización adecuada de este sector del electorado.

Adicionalmente, el proyecto para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero no estuvo exento de los problemas organizacionales propios de las instituciones públicas, la dificultad en términos de la coordinación interinstitucional,

particularmente con el SEPOMEX, las restricciones impuestas por los plazos definidos por la normatividad, así como la inevitable curva de aprendizaje que tuvo que enfrentar el IFE permiten explicar en cierta medida la poca participación obtenida en ese primer ejercicio.

El caso de las elecciones de 2012, por su parte, permite observar que las lecciones provistas a partir de la primera experiencia promovieron la adopción de medidas para fortalecer el proceso de voto en el extranjero, particularmente en lo relativo al acompañamiento de los solicitantes durante el proceso con el fin de disminuir la probabilidad de que se desecharan solicitudes por errores humanos en su llenado o en el proceso de envío, así como a los esfuerzos relativos a la difusión del proceso particularmente en los Estados Unidos de América, donde se concentra la mayor parte de los mexicanos residentes en el extranjero. En esta segunda experiencia también deben destacarse los esfuerzos por reducir los costos, pero aun así es importante señalar dos puntos importantes en esta materia. La primera es que en ambas experiencias, el IFE no emitió una cifra oficial del costo unitario del voto en el extranjero, por lo que los datos que se tienen son aproximaciones realizadas a partir de datos provistos en los documentos oficiales¹⁶. La segunda es que aun cuando en 2012 se redujeron los costos del voto en el extranjero, éstos siguen siendo comparativamente muy altos respecto de otros países.¹⁷

El análisis de estos elementos permiten concluir que a pesar de que la experiencia de 2006 puso el foco en aspectos cruciales para potenciar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, los cambios que se hicieron para el segundo ejercicio en las elecciones federales de 2012 fueron más de forma que de fondo y buscaron atender aspectos operativos que pudieran potenciar la participación, como fue el hecho de que en esta segunda experiencia el IFE asumió los costos del envío de la

¹⁶ De acuerdo con la Red Especializada de Conocimientos Electorales ACE, “es difícil estimar el costo del voto en el extranjero, los recursos necesarios dependen, en parte, de los procedimientos que se adoptan en cada país para llevarlo a cabo; en algunas ocasiones la instrumentación conlleva gastos adicionales mientras que en otras se puede aprovechar el personal, las instalaciones o los materiales ya existentes [...] los costos pueden cubrirse mediante varias formas de financiamiento y no necesariamente con el presupuesto del organismo electoral, de manera que se torna complicado identificar e integrar todos los gastos relativos al voto en el extranjero para una sola elección.” <http://aceproject.org/aces/topics/va/vaj>, 15 de febrero de 2013.

¹⁷ Algunos ejemplos del costo aproximado del voto en el extranjero en otros países(en USD): Finlandia (15 dólares); Grecia (56 dólares), Iraq (92 dólares); Australia (19 dólares) Fuente: ACE

solicitud. El IFE reconoció también que las limitaciones identificadas en el 2006 no fueron totalmente atendidas en la segunda experiencia pues al valorar el resultado señaló que:

Esta segunda experiencia confirmó las limitaciones, identificadas desde el proceso electoral federal 2005-2006, del marco normativo aprobado por el Congreso de la Unión en el año 2005. [...] los resultados de ambos ejercicios no sólo demuestran que el modelo de registro y voto vigente es incongruente con las características de los connacionales, sino que es necesaria una reforma al Libro Sexto del COFIPE para transitar a un modelo de registro y voto mixto, que aproveche el desarrollo tecnológico y flexibilice los mecanismos para aumentar la participación de los connacionales (IFE, 2012: 40).

La necesidad de hacer modificaciones al marco normativo que regula el voto de los mexicanos residentes en el extranjero es indudablemente un tema que debe ser atendido para subsanar las deficiencias identificadas y potenciar la participación del electorado en el extranjero; sin embargo, esto constituye únicamente un factor dentro de la complejidad de la participación ciudadana. Existen otros que inciden en el nivel de participación, no sólo de los mexicanos en el exterior, sino de todos los ciudadanos. Por una parte, la crisis de credibilidad en las instituciones invariablemente ha tenido un efecto en el nivel de participación de los ciudadanos en asuntos políticos. En la medida en que exista una percepción negativa de los políticos y de las instituciones, así como poca transparencia y rendición de cuentas, se perpetuarán los desincentivos para la participación. Por otro lado, existe también un largo camino por recorrer en el tema de formación de una cultura cívica y de la difusión de valores democráticos. Específicamente en el tema de los votantes en el extranjero, los esfuerzos deberían estar encausados en el fortalecimiento del vínculo de quienes han emigrado con la vida política del país y, especialmente, con el ejercicio efectivo del derecho democrático de elegir a sus gobernantes con base en sus preferencias políticas y en la elección razonada del candidato que se ajuste mejor a sus preferencias.

Bibliografía

Aziz, A. (2006), “Elecciones en México”. Artículo en línea disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3376_1.pdf [13 de enero de 2013].

Barrientos, F. (2011), “El “No al Voto Electrónico”: ¿Por qué en algunos países la implementación del voto electrónico es exitosa y en otros fracasa?”. Artículo en línea disponible en <http://goo.gl/fTaYW> [19 de enero de 2013].

Bauböck, R. (2005), “Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership”. Artículo en línea disponible en <http://www.u.arizona.edu/~jag/POL596A/baubockexpanscitiz.pdf> [16 de febrero de 2013].

Cantijoch, M. (2005), “El voto electrónico ¿un temor justificado?”. Artículo en línea disponible en <http://www.cibersociedad.net/textos/articulo.php?art=72> [18 de febrero de 2013].

Carpizo, J. (1998), “El voto de los nacionales residentes en el extranjero y el caso de México”. Artículo en línea disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1995/5.pdf> [17 de febrero de 2013].

Collyer, M. & Vathi, Z. (2007), “Patterns of Extra-territorial Voting”. Artículo disponible en http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T22.pdf [11 de febrero de 2013].

[Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales \(COFIPE\)](#)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Emmerich, G. (2012), “Sufragio transnacional: El voto de los mexicanos desde el extranjero”. Ponencia en línea disponible en <http://www.somee.com.mx/Congreso/obArchivo.php?t=2&h> [15 de febrero de 2013].

Emmerich, N. (2011), “El sufragio transnacional en México”. Artículo en línea disponible en http://www.academia.edu/2444597/El_sufragio_transnacional_en_Mexico [15 de febrero de 2013].

Gris Legorreta, P. C. (2012), “Mexicanos en el exterior: Los retos institucionales del voto en el extranjero”. Artículo en línea disponible en <http://goo.gl/YwojJ>, 19 de diciembre de 2013.

IFE (2006a), “Marco general y diagnóstico sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2005-2006”. Documento en línea disponible en <http://www.votoextranjero.mx/documents/10157/347e65c5-5d1a-4270-90a8-6c3496b6dbed> [10 de enero de 2013].

IFE (2006b), “Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero proceso electoral federal 2005-2006). Documento en línea disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/index.htm [10 de enero de 2013].

IFE (2006c), “Elecciones Federales 2006. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero”. Documento en línea disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C4_vmre.pdf [4 de febrero de 2013].

IFE (2012), “Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero proceso electoral federal 2011-2012). Documento en línea disponible en http://www.votoextranjero.mx/c/document_library/get_file?uuid=fce8dbba-63e7-4e1e-946e-e09fd59de581&groupId=10157 [18 de enero de 2013].

Lomelí, L. (2006), “El voto de los mexicanos en el extranjero”. Artículo disponible en <http://debate.iteso.mx/Numero14/> [17 de febrero de 2013].

López-Guerra, C. (2005) “Should Expatriates Vote?”. Artículo en línea disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9760.2005.00221.x/abstract> [23 de febrero de 2013].

Marshall, P. (2011), “El derecho a votar desde el extranjero”. Artículo en línea disponible en <http://works.bepress.com/pablommarshall/3> [13 de febrero de 2013].

Moctezuma, M. (2011), “Transnacionalidad política: derechos de ciudadanía en México”. Artículo en línea disponible en www3.diputados.gob.mx/.../Revista-Legislativa-Vol.4-Num.8.pdf [16 de febrero de 2013].

Pavageau, M. (2008), “Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en el extranjero: una propuesta de política pública”. Artículo en línea disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/23/dtr/dtr8.pdf> [14 de febrero de 2013].

