



---

REVISTA ANDINA DE  
ESTUDIOS POLÍTICOS

## «Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005-2018: La valía de lo sub nacional»

José Antonio Carrera

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

Carrera, José. 2020. "Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México 2005-2018: La valía de lo sub nacional". *Revista Andina de Estudios Políticos* 10 (1): 198-220. <https://doi.org/10.35004/raep.v10i1.192>

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

---

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

## GOBERNANZA ELECTORAL Y VOTO EXTRATERRITORIAL EN MÉXICO 2005-2018: LA VALÍA DE LO SUB NACIONAL

### *ELECTORAL GOVERNANCE AND EXTRATERRITORIAL VOTING IN MEXICO 2005- 2018: THE VALUE OF THE SUB-NATIONAL*

*JOSÉ ANTONIO CARRERA BARROSO  
Universidad Autónoma Metropolitana  
joseantonio\_carrera@hotmail.com*

#### RESUMEN

México es el país con la mayor diáspora del mundo occidental. Cerca de 13 millones de nacidos en territorio mexicano -más mexicanos de segunda y tercera generación- viven fuera de las fronteras nacionales. Desde 2005 se reconoce a los y las migrantes a votar en las elecciones generales, y algunos estados hacen lo mismo para elecciones locales. Sin embargo, a pesar de ser un sistema electoral semicentralizado, las instituciones electorales locales presentan avances diferentes en la materia. El objetivo del presente texto es evaluar el desempeño institucional de los OPLES a través de un índice de votación extraterritorial.

**PALABRAS CLAVE:** voto extraterritorial, sufragio transnacional, federalismo colaborativo, sistema electoral mexicano.

#### ABSTRACT

Today, Mexico has one of the most important international migrations. Nearly 13 million people born in Mexico plus second and third generation. Since 2005, migrants have been recognized to vote in general elections, and some states do the same for subnationals. However, despite being a semicentralized electoral system, local electoral institutions present different advances in voting from abroad. The objective of this paper is to evaluate the institutional design of the OPLES through an extraterritorial voting index.

**KEYWORDS:** voting from abroad, transnational suffrage, electoral federalism, Mexican electoral system.

---

**JOSÉ ANTONIO CARRERA BARROSO:** Doctor y maestro en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la UAM Iztapalapa. Licenciado en Ciencia Política por la misma institución educativa. Correo electrónico: joseantonio\_carrera@hotmail.com.

## GOBERNANZA ELECTORAL Y VOTO EXTRATERRITORIAL EN MÉXICO 2005-2018: LA VALÍA DE LO SUB NACIONAL [1]

JOSÉ ANTONIO CARRERA BARROSO  
Universidad Autónoma Metropolitana  
joseantonio\_carrera@hotmail.com

*En esencia todos los modelos están equivocados,  
pero algunos pueden ser útiles*  
George P. Box

### INTRODUCCIÓN

En México el voto de la ciudadanía residente en el extranjero tiene una historia relativamente reciente. A diferencia de países con mayor tradición de votación extraterritorial, como es el caso de Perú, Colombia o Brasil, México se sumó a esa constelación apenas en el año 2005. Así, una de las diásporas más significativas numéricamente en el mundo occidental obtuvo la capacidad de ejercer su ciudadanía política a través del sufragio activo hace menos de 15 años.

Además, hay que considerar que el sistema electoral mexicano es un modelo de “federalismo colaborativo”, el cual semicentraliza muchas de las atribuciones de la función electoral. Sin embargo, en términos de votación extraterritorial, resulta necesario categorizar cada uno de los Organismos Electorales Locales, dado que la migración mexicana tiene distinto comportamiento político cuando se centra el análisis a nivel local. Así, el objetivo del presente artículo de investigación es proponer un índice de evaluación electoral del voto de la ciudadanía en el extranjero, con el propósito de comparar el desempeño institucional del tema en cada uno de los Institutos Electorales Locales a partir, no solo de la participación electoral, sino de diez indicadores derivados de tres dimensiones conceptuales. Lo anterior, a partir de la construcción de una escala de índole comparativa en torno a las dimensiones administrativas y legales del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Solo para el año 2020, 152 países y regiones autónomas permiten la votación de su diáspora en comicios nacionales o subnacionales, mientras que 64 no lo consideran o están en transición. A partir de mecanismos diversos, como lo son el tipo de elección, la modalidad, el alcance, registro o la extensión del voto, se han implementado diseños institucionales que responden a las particularidades de las múltiples latitudes, y cuya finalidad es potenciar la participación política de las migraciones, así como establecer un vínculo sólido con la ciudadanía transnacional.

En México, luego de la reforma electoral del 2014, se han implementado un total de 22 elecciones subnacionales, en 15 entidades federativas, así como cuatro elecciones presidenciales contemplando la participación de los mexicanos residentes en el extranjero.

Para dar cumplimiento al objetivo, el texto se divide en cuatro apartados: en el primero se explica de manera concisa algunos aspectos teórico-conceptuales y datos generales. La segunda parte desarrolla la propuesta del índice de voto de los mexicanos residente en el extranjero, mientras que el tercer apartado se centra en la aplicación de este. Finalmente, se vierten algunas conclusiones relevantes.

## EL VOTO EXTRATERRITORIAL EN MÉXICO: ELEMENTOS EXPLICATIVOS RELEVANTES

Luego de casi quince años de que por primera vez se implementara un mecanismo de voto extraterritorial en México, se han celebrado ya un número considerable de elecciones que contemplan dicho mecanismo de expansión de derechos políticos. De esta manera, al finalizar los comicios de 2018, hubo un número importante de elecciones en México que contemplaron la participación del electorado fuera de las fronteras nacionales: tres elecciones presidenciales, una para senadores, 18 para elegir gobernador (16 procesos ordinarios y dos extraordinarios), dos para jefe de Gobierno, dos más para diputado migrante en Chiapas y uno de diputación de representación proporcional en Jalisco; sumando un total de 26 procesos electorales extraterritoriales [2].

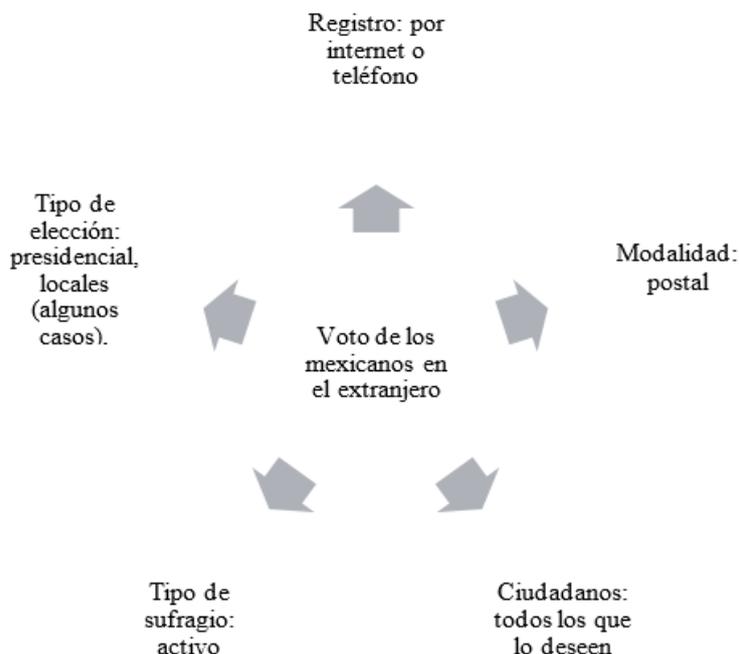
En otras palabras, hay un número de casos suficientemente robusto para generar una memoria institucional sólida, en términos de aprendizaje, respecto a los muchos y tan diversos factores que influyen en el diseño e implementación del mecanismo extraterritorial de voto. Así, con un número significativo de elecciones celebradas, es posible recuperar el concepto clave de calidad de las elecciones, el cual tiene que ver con la reducción de los niveles de desconfianza respecto a los procesos electorales, a través de la correcta y nítida aplicación de los preceptos administrativos y reglamentarios en la búsqueda de un “piso parejo” [3]. Además, y retomando la idea de Freidenberg (2013), la calidad es también la búsqueda de parámetros de estabilidad operativa, administrativa y legal.

Así, uno de los grandes objetivos de la Reforma político-electoral de 2014, fue elevar la calidad de las elecciones tanto a nivel federal como a nivel local, lo cual, en parte, se plantea gracias a la desfragmentación de responsabilidades en términos administrativos y organizacionales, y, con ello, recobrar la tutela autorizada en oposición a las malas prácticas que han surgido a lo largo de la historia electoral mexicana; pues como afirma Méndez de Hoyos (2014, 47), aunque “ [...]no hay manera de erradicarlas, [sí] hay manera de controlarlas, sancionarlas y castigarlas...ya que si bien no necesariamente alteran el resultado electoral y la voluntad del electorado, sí tienen un impacto de carácter democrático en las elecciones”. De esta manera, propone para el análisis de la calidad de las elecciones en los OPLES, tres indicadores que reflejan la gran heterogeneidad de los institutos locales: el grado de partidismo, el índice de independencia y su grado de profesionalismo.

Es importante recuperar que, para investigadores como Méndez de Hoyos, Pérez Durharte o Guillermo O'Donnell a lo largo de su obra, las elecciones competitivas y con incertidumbre en los resultados son una característica inherente a la democracia, las cuales deben contemplar una serie de atributos necesarios: ser libres, justas, equitativas y transparentes. En ese respecto, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, en términos legales, ha conseguido una homologación en los criterios de la expansión de derechos, contemplando así las particularidades o atributos que se enuncian a continuación (Ver Figura 1).

Sin embargo, existen algunos preceptos teóricos importantes a los que hay que acudir para robustecer el análisis empírico. El primero, que paradójicamente puede ser el más importante y -especialmente en el tema del voto extraterritorial- el menos propenso a ser una variable de control, es la función ideal de los ciudadanos, la cual, en un escenario deseable, es aquella capaz de evaluar al partido gobernante, así como a las propuestas presentadas por los partidos de oposición, a través del interés inherente a participar en las elecciones (Norris 2004, 69). Y es que, aunque para la autora la ingeniería electoral es el engrane que dota de funcionamiento al sistema electoral en su conjunto, la participación ciudadana se encuentra circunscrita a una serie de factores que trascienden el accionar de la autoridad electoral.

Figura 1:  
Atributos del voto extraterritorial en México



Fuente: Elaboración propia.

Empero, Norris construyó una propuesta de concepto de integridad electoral, el cual se refiere a la armonización de un sistema electoral respecto a convenciones internacionales o estándares universales concerniente al tema de las elecciones, en contraposición a las malas prácticas electorales que afectan el ciclo electoral cuando interfieren alguna de sus fases: sea el proceso preelectoral, el periodo de campañas, el día de las elecciones o los periodos posteriores a la contienda. Uno de los escenarios posibles que prevé esta propuesta metodológica, es el relativo a la institucionalización de los procedimientos, al cual llama internalización de las normas por parte de las culturas locales (Norris 2014), lo cual implica, inherentemente, un proceso de internalización de las normas de participación por parte de la ciudadanía, y tiende a potencializarse con la normalización de los procesos. En otras palabras, mientras una elección se implemente con mayor frecuencia, regularidad y normalidad, los procesos dejan de ser una muestra piloto para con ello consolidarse en el sistema electoral.

Bajo ese mismo orden de ideas, Méndez de Hoyos (2013, 29) relaciona la integridad electoral con la gobernanza electoral caracterizándola como condición necesaria (no suficiente) de elecciones libres, equitativas y significativas.

De esta manera, lo que sí es posible analizar -además de la participación electoral que obedece no solo a factores internos de los institutos, sino a una multiplicidad abigarrada de elementos- son las coincidencias y divergencias existentes entre los órganos de la administración electoral en este tema en común (Norris 2014, 21-27). Lo anterior, es reforzado con la evidencia empírica del trabajo de Hartlyn (2008, 75-76), en el cual comprueba que los organismos electorales profesionales inciden positivamente en los procesos electorales, más aún, si son independientes al gobierno y, dicha independencia, se asocia directamente con el fortalecimiento de las reglas electorales.

En el mundo, la gran mayoría de las elecciones extraterritoriales son para comicios nacionales: casi el 60% de las mismas son -o para elecciones legislativas o para elecciones presidenciales-, mientras que solo el 22% es para la incidencia en la política de carácter local (Ver gráfica 1).

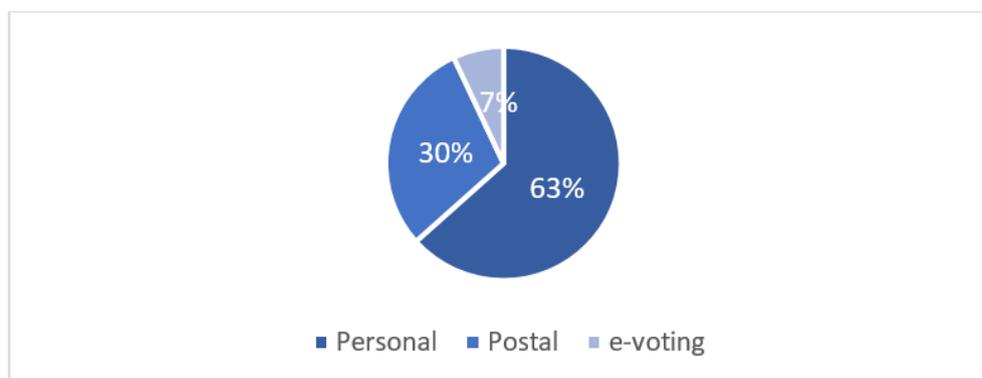
Gráfica 1:  
Elecciones extraterritoriales en el mundo



Fuente: Elaboración propia con base en IDEA Internacional.

Asimismo, es importante mencionar que la gran mayoría de los países del mundo eligen para su ciudadanía en el extranjero una modalidad presencial de votación. Esto es, en embajadas, consulados o bien en locales establecidos para ello. México, es un país que fundamentalmente lo ha realizado de manera postal, aunque se han realizado esfuerzos locales de votación por internet, como, el ejemplo, el sistema que tiene propiamente la Ciudad de México (Ver gráfica 2).

Gráfica 2:  
Elecciones extraterritoriales en el mundo



Fuente: Elaboración propia con base en IDEA Internacional.

## CALIDAD ELECTORAL EN EL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

En primer lugar, es importante retomar la evaluación que hizo Irma Méndez respecto a la clasificación de los órganos electorales locales a partir de las tres variables mencionadas en líneas anteriores; pues luego de su análisis, respecto a la variable "grado de partidismo", los logra clasificar a partir de la propuesta de cuatro criterios: dominados por un solo partido; mixto partidizado, independiente partidizado, e independiente de los partidos políticos. Por otro lado, "la independencia"

(basada principalmente al proceso de designación de los consejeros) y “el grado de profesionalismo”, a partir de la existencia del servicio civil de carrera, llamado en México *servicio profesional electoral* (Méndez de Hoyos 2013, 43-53).

Entonces, a partir de la impecable exposición y análisis de los datos, para Irma Méndez el promedio que obtienen los institutos locales bajo la metodología propuesta acerca de las tres variables es el siguiente (Ver Tabla 1):

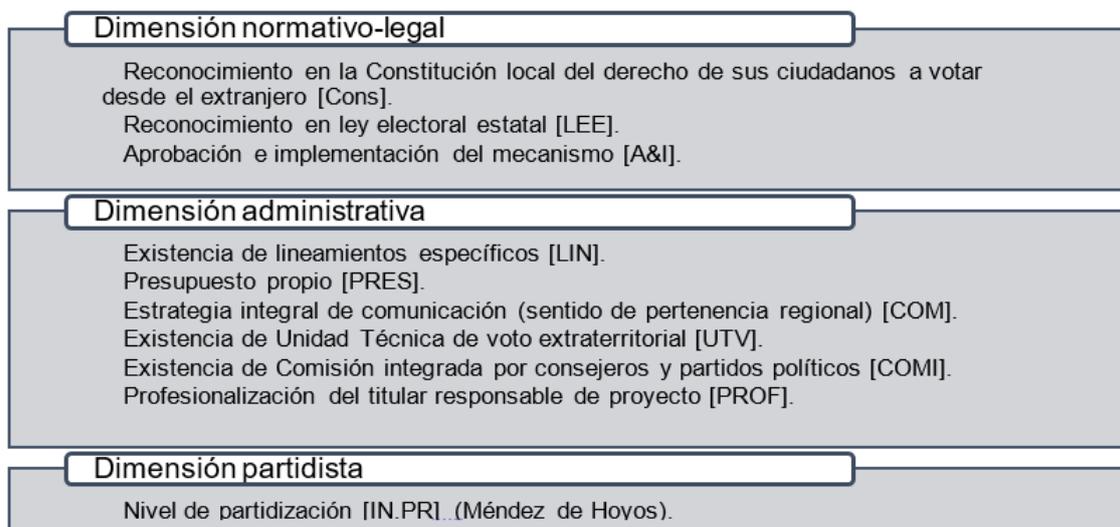
Tabla 1:  
Calidad de los órganos administrativos electorales en México

Entidad	Promedio	Entidad	Promedio
$\alpha$ Coahuila	2.33	$\delta$ Tabasco	1.67
$\alpha$ DF	2.33	$\epsilon$ Aguascalientes	1.33
$\alpha$ Durango	2.33	$\epsilon$ Chiapas	1.33
$\alpha$ Nuevo León	2.33	$\epsilon$ Hidalgo	1.33
$\beta$ Chihuahua	2	$\epsilon$ Morelos	1.33
$\beta$ Edomex	2	$\epsilon$ Nayarit	1.33
$\beta$ Guanajuato	2	$\epsilon$ Zacatecas	1.33
$\beta$ Puebla	2	$\phi$ B. California Sur	1
$\beta$ Sonora	2	$\phi$ Baja California	1
$\beta$ Veracruz	2	$\phi$ Campeche	1
$\beta$ Yucatán	2	$\phi$ Colima	1
$\delta$ Guerrero	1.67	$\phi$ Michoacán	1
$\delta$ Jalisco	1.67	$\phi$ Oaxaca	1
$\delta$ Querétaro	1.67	$\phi$ Quintana Roo	1
$\delta$ San Luis Potosí	1.67	$\phi$ Tamaulipas	1
$\delta$ Sinaloa	1.67	$\phi$ Tlaxcala	1
Simbología (enunciativa): $\alpha$ : Alta calidad $\beta$ : Calidad media alta $\delta$ : Calidad media $\epsilon$ : Calidad media baja $\phi$ : Baja calidad			

Fuente: Méndez de Hoyos 2013, 54-55 [la simbología es propuesta propia] [4].

Ahora bien, lo anterior sirve como punto de partida para analizar lo conducente a la implementación institucional del voto extraterritorial, ya que dicho índice de calidad de los órganos administrativos puede asociarse a lo relativo a las dimensiones que se han explicado respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, desarrolladas a lo largo de la investigación. De esta manera, las dimensiones administrativas y legales propuestas a comparar son las siguientes (Ver Figura 2).

Figura 2:  
Dimensiones para evaluar el voto de los mexicanos en el extranjero



Fuente: Elaboración propia (en corchetes la presentación mnemotécnica de cada variable).

Es importante mencionar que todas las anteriores variables propuestas, se comparan con dos elementos objetivos: por un lado, la tasa de migración estatal (de manera indirecta, con el objetivo de visualizar las entidades con diferentes niveles de atención del mecanismo electoral) y, por otro, el índice de calidad electoral expuesto en líneas anteriores.

## DIMENSIÓN NORMATIVO-LEGAL DEL VOTO EXTRATERRITORIAL EN MÉXICO

Como se explicó anteriormente, la dimensión normativo-legal del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, 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 las entidades que han celebrado o están próximas a celebrar elecciones locales contemplando la participación de sus ciudadanos residentes en el extranjero son las siguientes (Ver Tabla 4):

Tabla 2:  
Dimensión normativo-legal del voto de los mexicanos en el extranjero

ENTIDAD	CONS	LEE	A&E	PROMEDIO
INE	3	3	3	3.00
Aguascalientes	2	2	2	2.00
B.California Sur	1	2	2	1.67
Chiapas	2	3	3	2.67
Coahuila	1	3	2	2.00
Colima	2	1	3	2.00

DF/CDMX	3/3	2/2	3/3	2.66
Edomex	1	1	2	1.33
Guanajuato	3	3	1	2.33
Jalisco	3	2	1	2.00
Michoacán	2	3	3	2.67
Morelos	3	2	1	2.00
Oaxaca	1	2	2	1.67
Puebla	3	3	1	2.33
Yucatán	2	1	1	1.33
Zacatecas	3	3	2	2.67

Fuente: Elaboración propia construida con datos oficiales [5]

De esta manera, en términos constitucionales, son seis entidades federativas las que reconocen de manera clara y con una explicación de la elección extraterritorial, que los ciudadanos fuera del país pueden participar, al igual que sucede con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el D.F./CDMX, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Zacatecas, cumplen constitucionalmente a nivel local en un concepto similar al nacional. Por otro lado, son cinco entidades federativas que, a pesar de contemplarlo en la constitución local, solo lo mencionan de manera enunciativa, evocando lo establecido en la LEGIPE. Finalmente, son cuatro entidades federativas que aún no elevan a rango constitucional estatal el reconocimiento del voto de los ciudadanos en el extranjero para participar en elecciones locales, por lo que el ejecutivo estatal en todos los casos mencionados promulgó decretos para la celebración de las primeras elecciones que contemplan la participación de sus ciudadanos extraterritoriales.

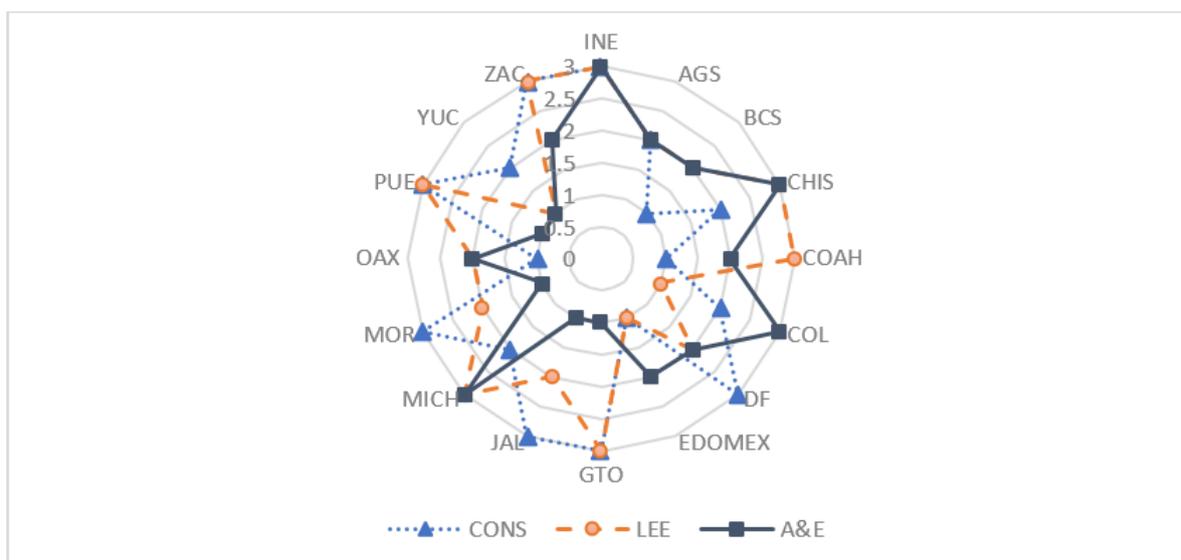
Respecto a la normatividad electoral estatal, seis estados contienen en su código electoral local, un libro específico y exclusivo para distinguir el voto de los ciudadanos en el extranjero: Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Puebla y Zacatecas. Es decir, entidades que, o bien fueron pioneras en la expansión del derecho al voto (Chiapas, Michoacán y cierto sentido Zacatecas por su experiencia pionera sui generis), o bien entidades que implementaron el mecanismo en 2017 o 2018. En ningún caso, entidades que lo implementaron cerca de la Reforma Electoral de 2014, sino a partir de lo reportado en los dos primeros años de implementación por parte de las experiencias que luego de la reforma ejecutaron el mecanismo. No es de ninguna manera casual que la mayoría de los casos en los que se menciona de manera clara el despliegue del mecanismo de voto extraterritorial, a pesar de no ser un libro propiamente en los códigos respectivos, son entidades que, con excepción de Jalisco, Morelos y D.F./CDMX, implementaron por primera vez el voto extraterritorial en los primeros procesos electorales luego de la gran reforma. Las entidades que únicamente mencionan, de manera enunciativa el derecho a votar desde el exterior en sus códigos electorales, son Colima, Estado de México y Yucatán que, aunque celebraron elecciones en 2014/2015, 2017 y 2018 respectivamente, apelan en el código directamente a lo establecido en la LEGIPE, demostrando de manera muy evidente la disposición de alineamiento a lo que establece el INE en ese respecto.

Finalmente, el tercer elemento de la dimensión normativo-legal es el correspondiente a la aplicación e implementación del mecanismo de voto extraterritorial. Dicho indicador tiene que ver directamente con la experiencia institucional, por lo que aquellas entidades como Chiapas, Michoa-

cán, obtienen la calificación más alta, destacando, por supuesto, el caso de Colima, que en menos de un año se organizaron dos elecciones: una con voto electrónico por internet y la otra bajo los lineamientos del INE, a través de voto postal, en 2014 y 2015 respectivamente. Los estados que lo aprobaron, pero no lo han implementado sino hasta el 2018, son Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán.

De esta manera, en términos de integridad electoral, la dimensión normativo-legal del voto de los ciudadanos en el extranjero evalúa de mejor manera a aquellas entidades que han tenido, en más de una oportunidad, la celebración de elecciones con ciudadanos residentes fuera del país. Así, las mejor evaluadas en estos términos son Chiapas, Michoacán y Zacatecas (con 2.67) seguida por el D.F./CDMX (2.33). Resulta muy importante recalcar que, con esa misma calificación, se destacan Guanajuato y Puebla, que celebran elecciones en 2018. En términos de la dimensión normativo-legal, Estado de México y Yucatán son los que se encuentran peor evaluados, con un promedio de 1.67 (Ver Gráficas 3).

Gráfica 2:  
Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia.

## DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA DEL VOTO EXTRATERRITORIAL EN MÉXICO

Por otro lado, la dimensión administrativa está constituida por seis 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 de los ciudadanos en el extranjero en la estructura institucional del OPLE; la presencia de una Comisión del voto en el Consejo General del OPLE; y, finalmente, el grado de profesionalismo del titular encargado del proyecto de voto extraterritorial. Así, la dimensión administrativa del voto de los mexicanos en el extranjero de las entidades federativas frente al INE, son las siguientes (Ver Tabla 3).

Tabla 3:  
Dimensión administrativa del voto de los mexicanos en el extranjero

	LIN	PRES	COM	UTV	COMI	PROF	PROMEDIO
INE	3	2	3	2	2	3	2.50
Aguascalientes	1	1	2	2	2	2	1.67
B.California Sur	1	2	1	2	2	2	1.67
Chiapas	3	2	3	2	2	2	2.33
Coahuila	1	1	1	1	2	2	1.33
Colima	2	1	1	1	2	1	1.33
DF	3	3	3	2	3	2	2.66
Edomex	1	1	2	1	1	2	1.33
Guanajuato	2	2	3	3	3	3	2.67
Jalisco	1	2	2	2	2	1	1.67
Michoacán	3	2	3	1	2	2	2.17
Morelos	2	1	2	1	2	2	1.67
Oaxaca	2	2	2	1	1	1	1.50
Puebla	2	1	2	2	2	2	1.83
Yucatán	1	1	2	1	2	2	1.50
Zacatecas	3	2	3	2	2	2	2.33

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales.

De esta forma, el primer indicador es el respectivo a la existencia de lineamientos específicos de voto extraterritorial en cada uno de los OPLES, de los cuales solamente cuentan con ellos los organismos electorales que antes de la Reforma electoral de 2014 habían implementado alguna estrategia de voto extraterritorial. Sin embargo, son seis los OPLES que no cuentan con algún lineamiento adicional al que el INE mandata, entre los cuales se encuentran Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Estado de México, Jalisco y Yucatán; mientras que los cinco organismos restantes, cuentan con algún mecanismo de acción adicional al que el INE propone.

Por otro lado, respecto al presupuesto que tiene cada proyecto de voto extraterritorial en los OPLES, aunque se contempla como escenario ideal la existencia de un ejercicio presupuestal de ejercicio autónomo, ningún OPLE ni el INE, cuentan con esa figura en sus oficinas encargadas de voto extraterritorial. Ahora bien, la variable de control entonces es aquella que tiene que ver con la existencia de modificaciones al presupuesto por parte del Consejo General del OPLE, para redesarlo a alguna otra actividad. De esta manera, ocho OPLES respetaron el ejercicio presupuestal de la oficina encargada del proyecto de voto extraterritorial, mientras que siete de ellas sufrieron reconfiguración en el presupuesto destinado.

La tercera variable es la relativa a la estrategia de comunicación y difusión de la estrategia de comunicación política. La calificación tiene que ver, principalmente, con la difusión en uno o más de uno medio de difusión, siendo la mejor calificación la existencia de un vínculo con asociaciones de migrantes y despliegue de personal en el extranjero, como es la estrategia implementada por el INE. A las entidades pioneras en la implementación del voto extraterritorial, Chiapas, D.F., Michoa-

cán y Zacatecas, se suma como entidad pionera el caso de Guanajuato, la cual es un verdadero ejemplo en el despliegue de la información y promoción del voto, así como de los pormenores que tienen que ver con registro, credencialización y estrategia de conteo. Además, el OPLE de Guanajuato no solo ha realizado spots, y vínculo con asociaciones de migrantes, sino que ha realizado una estrategia de spots que han sido realizados por y para migrantes. Por otro lado, Aguascalientes, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Puebla y Yucatán, han implementado, además de una serie de spots promocionales, una estrategia de difusión en redes sociales.

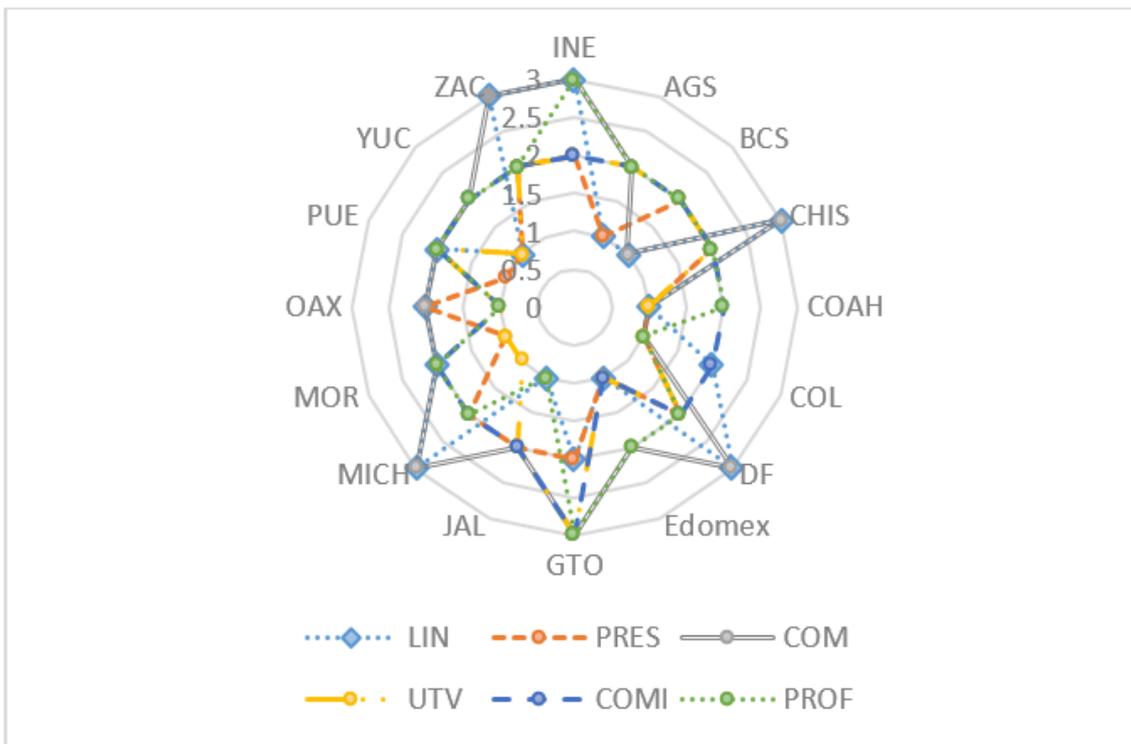
Un elemento de suma importancia es la existencia de una oficina permanente para la difusión y atención del voto extraterritorial, la cual en el ámbito electoral se denomina Unidad Técnica. Además, y como preámbulo relevante, en más de diez años de implementar dicha estrategia, el INE no ha conseguido establecer una oficina permanente de voto extraterritorial, y mucho menos desconcentrada como una Unidad Técnica. La única entidad que ha implementado la figura de Unidad Técnica es Guanajuato; mientras que ocho entidades han abierto -bajo diferentes denominaciones- alguna oficina temporal que se encargue del proyecto de voto extraterritorial. Solo seis entidades han prescindido de oficina particular, delegando la responsabilidad del voto extraterritorial a alguna oficina que formaba parte de la estructura del OPLE; cabe resaltar el caso de Michoacán, donde el responsable del proyecto es el Director de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

De manera similar a la Unidad Técnica, la instauración de una Comisión de Voto Extraterritorial. En el INE, la comisión tiene un carácter de temporal, a diferencia de las comisiones permanentes que se establecen en la normatividad electoral nacional. En ese respecto, Guanajuato vuelve a ser un ejemplo paradigmático en el tema de voto extraterritorial, pues es la primera entidad federativa -y la única hasta el momento- que tiene una Comisión permanente de Voto Extraterritorial. Por otro lado, y al mismo nivel del INE, solo el OPLE del Estado de México y de Oaxaca, no implementaron una comisión en términos de lo establecido en los lineamientos electorales, dado que en ambos casos -y bajo el principio de máxima publicidad- las comisiones fueron integradas por todo el Consejo General, incluyendo al Consejero Presidente del OPLE.

Finalmente, respecto al titular de la Unidad Técnica o jefe de proyecto, es bastante relevante recalcar que en todos los casos lo ha dirigido personal con al menos licenciatura. Ahora bien, además del INE que tiene una titular con alto nivel de estudios y experiencia en el tema, destaca de nuevo el estado de Guanajuato, cuyo titular cuenta con doctorado especialista en el tema de voto extraterritorial.

Entonces, el índice de integridad electoral, aplicado a la dimensión administrativa, coloca al estado de Guanajuato por encima del INE, quien se ubica en el segundo lugar del índice, esto debido, principalmente, a las cuestiones de la Comisión de Voto extraterritorial, así como la existencia de una Unidad Técnica definida en la estructura institucional. De ahí, siguen las cuatro entidades pioneras en implementar el voto extraterritorial (Chiapas, D.F./CDMX, Zacatecas, seguidas de Michoacán); siendo las peor calificadas Estado de México, Coahuila y Colima. Es importante mencionar que todas las entidades que celebran elecciones en 2018 se encuentran por encima de la peor calificación, lo que demuestra, al menos en términos ilustrativos, que la memoria institucional rectora del INE, ha contribuido en retroalimentar a los OPLES que se encuentran a punto de celebrar elecciones con voto extraterritorial. Entonces, la distribución gráfica se puede observar de la siguiente forma (Ver Gráficas 4).

Gráfica 4:  
Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia.

### ÍNDICE DE CALIDAD ELECTORAL DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

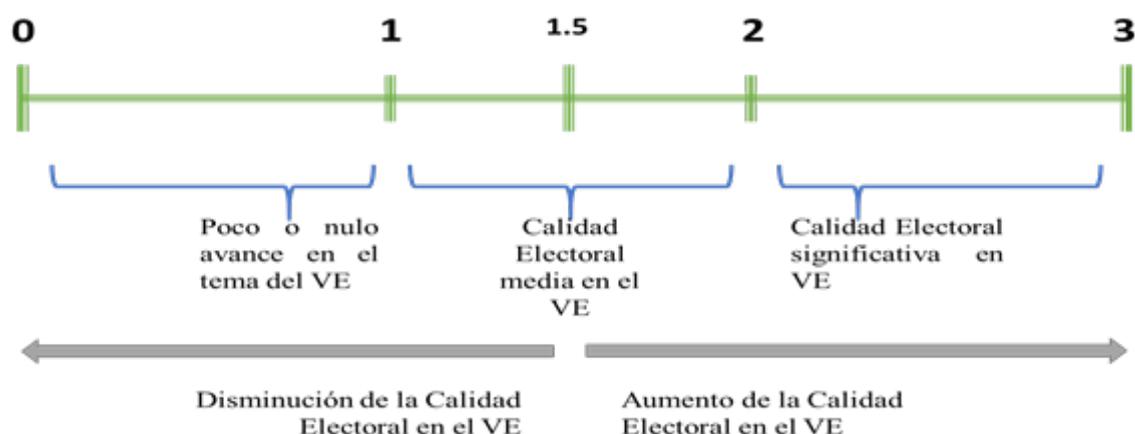
Entonces, luego de explicar de manera detallada cada una de las dimensiones propuestas, lo consiguiente es construir el *índice de calidad electoral del voto de los mexicanos en el extranjero*, para cada una de los OPLES que han implementado el mecanismo de voto extraterritorial, o están próximos a hacerlo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

$$IVEM = \sum_i^n \frac{D_i}{n}$$

En donde  $D_i$  está formado por la dimensión normativo-legal (DNL), la dimensión administrativa (DA) y la dimensión de independencia partidista (DIP). Esta última, resulta indispensable para equilibrar el análisis de la calidad electoral, debido a que, en muchos de los casos, la principal crítica es que la influencia partidista afecta directamente el desempeño de la institución, en este caso específico, la del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. De esta manera, el primer paso para la aplicación de la fórmula es la obtención del promedio de la variable  $D_i$ , para cada una de las entidades federativas. [6]

Es importante mencionar que, en el índice de calidad electoral propuesto por Méndez de Hoyos, al contemplar una variable que en su estado óptimo se comporta de manera inversamente proporcional a las otras (el caso de nivel de partidización), el índice tiene la posibilidad de homologar calificaciones diferenciadas, además que el máximo promedio posible (tres) no explica la mayor calidad electoral. De esta manera, el índice propuesto atiende a respetar las calificaciones asentadas por la investigadora de FLACSO México, pero invirtiendo su orden. Por tanto, la propuesta no es analizarla a partir del nivel de partidización, sino del nivel de independencia política respecto a los partidos políticos. Lo anterior posee la capacidad explicativa que evalúa a todos aquellos OPLES que reconocen el derecho a votar en el exterior, y que tienden a implementarlo. 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 un instituto electoral en el tema de voto extraterritorial (Ver Figura 3).

Figura 3:  
Continuum del índice de calidad electoral del Voto Extraterritorial en México



Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, vale la pena distinguir que, en términos calidad electoral en la implementación del voto extraterritorial en México, no hay ningún instituto local que obtenga una calificación como la del INE. Además, la mayor parte de los OPLES que ha implementado el voto de los ciudadanos en el extranjero, obtuvieron una calificación superior a 2, mientras que en la totalidad de los casos se supera el valor medio contemplado (Ver Tabla 4).

Tabla 4:  
Construcción del Índice de calidad electoral del voto extraterritorial en México

INSTITUTO	DNL	DA	DIP	IVEM
INE	3	2.5	3	2.83
CDMX	2.67	2.67	3	2.78
Chiapas	2.67	2.33	3	2.67
Guanajuato	2.33	2.67	3	2.67
Zacatecas	2.67	2.33	3	2.67

Michoacán	2.67	2.17	3	2.61
Puebla	2.33	1.83	3	2.39
IVEM NACIONAL: 2.26				
Aguascalientes	2	1.67	3	2.22
Morelos	2	1.67	3	2.22
B. California Sur	1.67	1.67	3	2.11
Colima	2	1.33	3	2.11
Oaxaca	1.67	1.5	3	2.06
Jalisco	2	1.67	2	1.89
Coahuila	2	1.33	2	1.78
Yucatán	1.33	1.5	2	1.61
Edomex	1.33	1.33	2	1.55

Fuente: Elaboración propia.

Bajo este esquema de medición, es notable destacar que el 100% de los institutos que han implementado o que contemplan el mecanismo de voto extraterritorial, superan la primera mitad de la recta de evaluación; es decir, la condición de suficiencia relativa a la implementación. Además, solo cuatro OPLES se encuentran por debajo del segundo numeral de la recta (de los cuales Coahuila y Estado de México celebraron elecciones en 2017, y Jalisco y Yucatán harán lo respectivo en el 2018). Destaca, además, que, aunque no hay algún caso que alcance o rebase la calificación del INE, son los OPLES de Chiapas, Guanajuato y Zacatecas los mejor evaluados por el índice propuesto, dos de los cuales son entidades pioneras en la implementación del reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos en el extranjero. Es imposible dejar de subrayar que Guanajuato, Puebla, Aguascalientes y Morelos (respectivamente) son de los OPLES mejor evaluados, al mismo nivel que las entidades pioneras, lo que sin duda es posible explicarlo a partir de que son institutos que han sido retroalimentados por aquellos que celebraron elecciones locales después de la Reforma electoral, pero antes del 2018.

Por otro lado, luego de conocer la posición de cada uno de los OPLES y el INE en la recta del IVEM, resulta necesario compararlo con el índice de calidad electoral de Méndez de Hoyos, para analizar si existe dependencia directa de la calidad del diseño extraterritorial de voto, frente a la calidad electoral de los institutos (Ver Tabla 5).

Tabla 5:  
IVEM frente al índice de Calidad Electoral

Instituto	Calidad Electoral	IVEM
INE	2.33	2.83
AGS	1.33	2.22
BCS	1	2.11
CHIS	1.33	2.67
COAH	2.33	1.78

COL	1	2.11
CDMX	2.33	2.78
EMEX	2	1.55
GUA	2	2.67
JAL	1.67	1.89
MICH	1	2.61
MOR	1.33	2.22
OAZ	1	2.06
PUE	2	2.39
YUC	2	1.61
ZAC	1.33	2.67

Fuente: Elaboración propia.

Es importante no dejar de soslayo que, aunque el índice construido por Méndez de Hoyos (2013), posee una alta capacidad explicativa, existe la posibilidad de que haya casos en los que el nivel óptimo no es en ningún caso 3 (por la relación inversa de la variable “nivel de partidismo”), sino 2.33. Sin embargo, para llegar a ese rango puede construirse al menos desde seis posibilidades que, sumando siete, al dividirse entre tres den esa cantidad [7]. A pesar de lo anterior, y respetando la totalidad del índice de Calidad Electoral de la académica de FLACSO México, resulta relevante compararlo con el IVEM propuesto en el presente texto, con el objetivo de ubicar gráficamente ambos índices en sus respectivos ejes (Ver Gráfica 5).

Gráfica 5:  
Comparación entre el Índice de Calidad Electoral y el IVEM propuesto



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, destaca que el punto más cercano al INE es un instituto cuya aplicación del modelo de voto extraterritorial es para el proceso electoral 2017-2018: Guanajuato. Además, al no existir una correlación fuerte entre ambas variables, difícilmente se puede afirmar que exista dependencia del IVEM respecto a la calidad electoral de los institutos; no es de sorprender que hay institutos con baja calificación en términos de calidad electoral, con una alta estimación en el tema específico de voto extraterritorial (como por ejemplo Michoacán o Chiapas).

Entonces, para concluir el presente apartado, hay que destacar que, si bien es cierto que no hay correlación entre ambos índices, su comparación permite destacar la diversidad de criterios en la implementación total del voto extraterritorial en los OPLES, subrayando que, a pesar de la instrucción de la necesidad de homologar criterios electorales, dictada en la Reforma 2014, existe una aplicación diferenciada, signada principalmente por cada contexto electoral estatal.

## CONCLUSIONES

Con lo explicado anteriormente, no cabe duda de que el desarrollo del voto extraterritorial en México ha contribuido a dotar de mayor calidad a las elecciones y a fortalecer el desarrollo de los sistemas electorales a nivel subnacional. Con un crecimiento diferenciado producto de la propia lógica inherente a cada entidad federativa, el mecanismo de voto extraterritorial ha robustecido el diseño institucional de cada uno de los OPLES.

A partir del índice de calidad electoral propuesto por Méndez de Hoyos, fue posible construir un índice propio de voto extraterritorial en México (IVEM) que evalúe de manera igualitaria los avances que en la materia tiene cada instituto electoral estatal, en donde destacan los estados pioneros en el reconocimiento del derecho a votar por los connacionales en el extranjero, así como aquellos institutos que han obtenido un aprendizaje institucional desde la Reforma de 2014, que emana del federalismo colaborativo y la armonización electoral, luego de dos años consecutivos de implementación del mecanismo en otras latitudes del país.

Además, se comprobó que el gasto, exacerbado para algunos críticos del voto extraterritorial, poco tiene que ver con una tajante comparación entre lo que ocurre dentro del territorio nacional frente a lo que pasa fuera de las fronteras, sino que depende de los niveles de participación electoral, producto de un buen diseño y mejores campañas de difusión. Entonces, el voto en el extranjero no es altamente costoso por su naturaleza extraterritorial, sino debido a los ínfimos niveles de participación, que naturalmente responden a una responsabilidad institucional, pero que se extrapola a las motivaciones personales de los ciudadanos en el extranjero que deciden libremente no participar. Por ello, la importancia del buen diseño institucional acompañado de campañas de concientización, en ningún momento pueden ejercerse de manera óptima con recortes presupuestales o disminución del aparato logístico-administrativo.

La Reforma Electoral del 2014 planteó una serie de modificaciones sustantivas a un modelo electoral que se fundaba en la presunta autonomía de los institutos locales. Sin embargo, en un contexto como el mexicano en el que las problemáticas que ponen en riesgo la propia estabilidad institucional tienden a acentuarse a nivel local, se optó por implementar un diseño de federalismo colaborativo, el cual combinó los rasgos positivos del modelo de autonomía local electoral (especialmente la innovación y las historias de éxito) con elementos de concentración de actividades fundamentales por parte del INE, entre las que destacan las facultades de asunción, atracción y

delegación, así como el nombramiento o deposición de consejeros locales lo cual reduce la posibilidad de incidencia política en apego a los principios rectores de la función electoral. El avance del sistema electoral mexicano tiene un reto sustantivo en el acercamiento a la ciudadanía migrante, para con ello, fortalecer los derechos político-electorales.

## NOTAS

[1] El presente texto es la condensación de algunos resultados relevantes de la tesis doctoral intitulada *Gobernanza electoral y voto extraterritorial en México, 2005-2018*, la cual fue aprobada en disertación pública en la Universidad Autónoma Metropolitana plantel Iztapalapa en la Ciudad de México, el 29 de noviembre de 2018.

[2] El pasado 14 de agosto de 2020 la Sala Superior del TEPJF (máximo órgano jurisdiccional electoral en México) aprobó para la Ciudad de México la elección de una diputación migrante para el Congreso Local (SUP-REC 88/2002).

[3] El término “piso parejo” refiere, principalmente, a la eficacia en la equidad en la contienda. Aunque es un término que pudiese parecer inelegante o coloquial, es producto del convencionalismo conceptual que la autoridad electoral ha lanzado como campaña, y la cual ha sido suficientemente exitosa para acuñarlo en el imaginario ciudadano.

[4] Es importante mencionar que el mejor promedio construido puede ser el de 2.33 (suponiendo un escenario ideal de 1 en grado de partidismo, y 3 tanto en independencia como en profesionalismo), ya que, si este aumenta, quiere decir que el grado de partidismo es alto o medio. Dicho lo anterior, ninguno de los cuatro órganos evaluados presenta ese escenario ideal en el que hay altos niveles de profesionalismo e independencia, y bajos niveles de partidismo. Para más información, analizar el valioso texto de Méndez de Hoyos.

[5] Las entidades que hasta el momento no han implementado ningún tipo de votación desde el extranjero son Baja California, Campeche, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Aunque Querétaro lo aprobó en 2020.

[6] La construcción del presente índice y su respectiva escala se basan principalmente de la deconstrucción y adaptación de algunas teorías metodológico-matemáticas como las de Babbie (1996), (2007); Coleman (1971) o Creswell (2009).

[7] Las posibilidades son las siguientes:

IND	PART	PROF
3	3	1
3	1	3
1	3	3
3	2	2
2	3	2
2	2	3

---

## BIBLIOGRAFÍA

Babbie, Earl R. 1996. *Manual Para La Práctica De La Investigación Social*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

Babbie, Earl R, Jeanne Zaino, and Fred Halley. 2007. *Adventures in Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Coleman, James. 1971. "Propiedades-Disposición y Formación de Índices." En *Medición Y Construcción de Índices*, editado por: Manuel, Mora, et al., 141-56. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Creswell, John W. 2009. *Research Design*. Los Angeles: SAGE.

Freidenberg, Flavia. 2013 "La Calidad de las Elecciones en América Latina." *Revista Mundo Electoral*.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy, and Thomas M. Mustillo. 2007. "Electoral Governance Matters." *Comparative Political Studies* 41 (1): 73-98.

King, Gary, Robert Owen Keohane, Sidney Verba, and Jesús Cuéllar Menezo. 2000. *El Diseño de la Investigación Social*. Madrid: Alianza.

Méndez de Hoyos, Irma. 2013. "Los Órganos de Administración Electoral y la Calidad de las Elecciones Locales en México: un Análisis de los Institutos Electorales Estatales." En *Instituciones Electorales, Opinión Pública y Poderes Políticos Locales en México*, 27-58. México: Flacso

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering*. New York: Cambridge University Press.

———. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press.

Lazarfeld, Paul y Allen, Barton. 1971. "Algunas Observaciones Sobre el Uso de los Índices." En *Medición y construcción de Índices*, 125-40. Argentina: Nueva visión.

Salazar, Saúl. 2016. "Los mexicanos de Fuera. Numeralia y Cultura Política." En *El Voto a Distancia. Derechos Políticos, Ciudadanía y Nacionalidad. Experiencias Locales*, editado por Victor Valle, 31-60. México D.F.: Eón ediciones/IEEG.