

Evaluación del voto extraterritorial en México 2005-2018

El desarrollo del modelo en el ámbito estatal*

Evaluation of the extraterritorial vote in Mexico 2005-2018

The development of the model at the state level

José Antonio Carrera Barroso

El voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero ha sufrido cambios relevantes a 13 años de su puesta en práctica por primera vez en 2005. Para el 2019 se ha llevado a cabo en cuatro procesos federales y 23 elecciones locales. Sin embargo, ser la segunda diáspora más grande en términos demográficos en el mundo, implica realizar un mecanismo de votación más allá de las fronteras que sea incluyente y además fomente el vínculo de los migrantes en los procesos de votación. El presente texto propone una evaluación del modelo electoral de votación en el extranjero para cada una de los institutos electorales locales que lo han practicado, bajo la premisa del modelo de federalismo colaborativo presentado en la reforma electoral 2014.

Palabras clave: sufragio trasnacional, sistema electoral mexicano, voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Voting from abroad in Mexico had relevant changes 13 years after its implementation. For 2019, it was implemented in four federal processes and 23 local elections. However, being the second largest diaspora in the world, involves implementing an electoral mechanism that's included and fostering the bond of migrants in the voting processes. This text proposes an evaluation of the electoral model of voting abroad for each of the local electoral institutes that they have implemented, under the premise of the collaborative federalism model presented in the 2014 electoral reform.

Key words: transnacional suffrage, mexican electoral system, vote of mexicans residing abroad.

Fecha de recepción: 31 de agosto de 2019

Fecha de dictamen: 14 de octubre de 2019

Fecha de aprobación: 18 de marzo de 2020

* El presente texto es la condensación de algunos resultados relevantes de la tesis doctoral aprobada en disertación pública en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, en la Ciudad de México, el 29 de noviembre de 2018.

INTRODUCCIÓN

La matemática ha heredado a la ciencia política muchas de sus distintas herramientas para contribuir con la aportación de resultados más exactos y sólidos. La ciencia política ha encontrado a un buen aliado para robustecer sus explicaciones a partir de la construcción de un puente lógico-metodológico que a veces resulta ser evidente, y en otras oportunidades parece un lugar recóndito casi con condiciones arcanas. La complejidad y sofisticación para hacer manejables numéricamente ciertas variables de corte cualitativo, parece ser en muchas ocasiones el amparo para evadir los métodos de índole cuantitativo, pero poco hay de conveniente en ello, pues la construcción de índices por más primigenios que sean, resulta indispensable para respaldar la fuerza explicativa de algunos argumentos.

Como sabemos, los índices y las escalas sirven para medir las diferencias existentes entre las variables relacionadas, así como para ayudar a cuantificar la información de una serie de observables que representan aquellos atributos de interés en un objeto de estudio. De esta manera, el objetivo principal del presente texto es construir una escala de índole comparativa en torno a las dimensiones administrativas y legales del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, pues la expansión de los derechos políticos para la ciudadanía que vive más allá de las fronteras es hoy una realidad.

Sólo para el 2019, 216 países y regiones autónomas permiten la votación de su diáspora en comicios nacionales o subnacionales. 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.

Desde el 2005, México aprobó el mecanismo de votación para las elecciones presidenciales, y antes de la última reforma electoral de 2014, sólo tres entidades federativas habían puesto en práctica algún método de votación para las elecciones locales. Luego de dicha reforma –y en el marco del federalismo colaborativo y la armonización electoral– se han realizado un total de 22 elecciones subnacionales y cuatro federales contemplando la participación de los mexicanos residentes en el extranjero.¹ Así, el objetivo del presente texto es proponer un índice de evaluación

¹ En el 2019, el Instituto Nacional Electoral (INE) ejerció la facultad de asunción para la elección extraordinaria de Puebla, en la que también se contempla el voto de la ciudadanía residente en el extranjero.

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 sólo de la participación electoral, sino de diez indicadores derivados de tres dimensiones conceptuales.

Para dar cumplimiento al objetivo, el texto se divide en cuatro apartados: en el primero se explica de manera concisa algunos aspectos relevantes del horizonte epistémico, para que en la segunda parte se desarrolle la propuesta del índice de voto de los mexicanos residentes en el extranjero. El tercer apartado se centra en la aplicación del índice, así como algunas explicaciones subyacentes, para finalmente derivar en las conclusiones del trabajo.

EL VOTO EXTRATERRITORIAL EN MÉXICO: ELEMENTOS EXPLICATIVOS RELEVANTES

Luego de 13 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, 17 para elegir gobernador (16 procesos ordinarios y uno extraordinario), 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.

Así, 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. 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 partir de la correcta y nítida aplicación de los preceptos administrativos y reglamentarios en la búsqueda de un “piso parejo”.² Además, y retomando la idea de Flavia Freidenberg (2013:3), la calidad es también la búsqueda de parámetros de estabilidad operativa, administrativa y legal.

² La expresión “piso parejo” refiere principalmente a la eficacia en la equidad en la contienda. Aunque es un término que pudiese parecer 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.

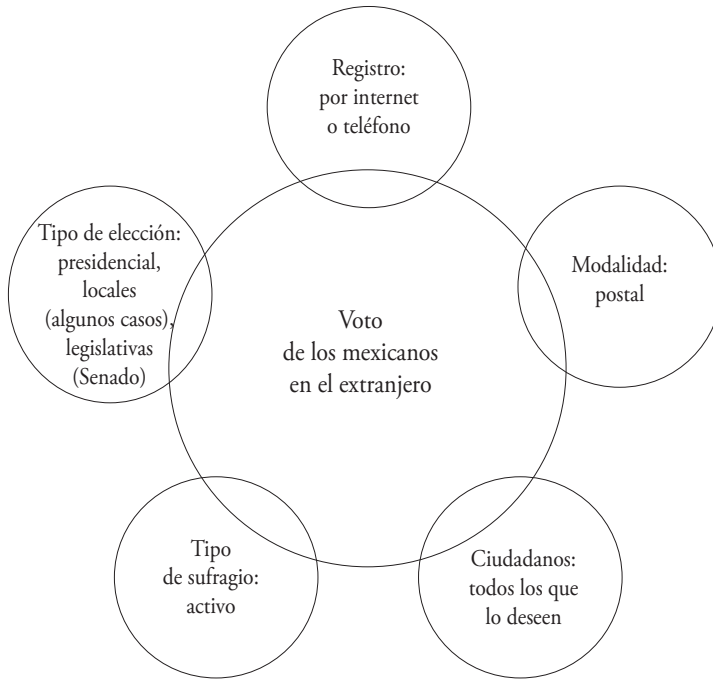
Uno de los grandes objetivos de la reforma político-electoral de 2014, fue elevar la calidad de las elecciones tanto a nivel federal como local, lo cual en parte se sustenta en la desfragmentación de responsabilidades en términos administrativos y organizacionales; con ello se pretende recobrar la tutela autorizada en oposición a las malas prácticas que han surgido a lo largo de la historia electoral mexicana; pues como afirma Irma Méndez de Hoyos, 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” (Méndez de Hoyos, 2014:194-196). De esta manera, la académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México, propone para el análisis de la calidad de las elecciones en los Órganos Públicos Locales Electorales (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 (Méndez de Hoyos, 2014:194-196).

En primer lugar, es importante recuperar que para investigadores como Méndez de Hoyos, Pérez Duharte o el propio Guillermo O’Donnell, 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. A 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 (Figura 1).

Sin embargo, existen algunos preceptos teóricos importantes que se deben retomar 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 partir del interés inherente a participar en las elecciones (Norris, 2004:69). Y es que aunque para Pippa Norris 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 (Norris, 2004:229).

Empero, la académica de Harvard 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 relativos a las elecciones, en contraposición a las *malas prácticas electorales*, las cuales afectan el ciclo electoral cuando atentan en alguna de sus fases: sea el proceso preelectoral, el periodo de campañas, el

FIGURA 1
Atributos del voto extraterritorial en México



Fuente: elaboración propia.

día de las elecciones o los periodos posteriores a la contienda. Uno de los escenarios posibles que prevé la propuesta de Norris, es el relativo a la institucionalización de los procedimientos, al cual llama *internalización de las normas por parte de las culturas locales* (Norris, 2014:21-27), 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. Para decirlo de otro modo, mientras una elección se realice con mayor frecuencia, regularidad y normalidad, los procesos dejan de ser una muestra piloto para con ello consolidarse en el sistema electoral.

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

De esta manera, lo que sí es posible analizar –además de la participación electoral que obedece no sólo 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.³ 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.

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

En primer lugar, es importante retomar la evaluación que hizo Irma Méndez de Hoyos respecto a la clasificación de los órganos electorales locales a partir de las tres variables mencionadas en líneas anteriores; pues luego de un brillante 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 en el 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, se presenta en el Cuadro 1.

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 con 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 (Figura 2).

Es importante mencionar que todas las variables anteriores 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.

³ En su carácter abstracto, los órganos de la administración electoral se simbolizan OAE, sin embargo, por la reforma política en México, se les conoce como OPLES, órganos públicos locales electorales.

CUADRO 1
Calidad de los órganos administrativos electorales en México

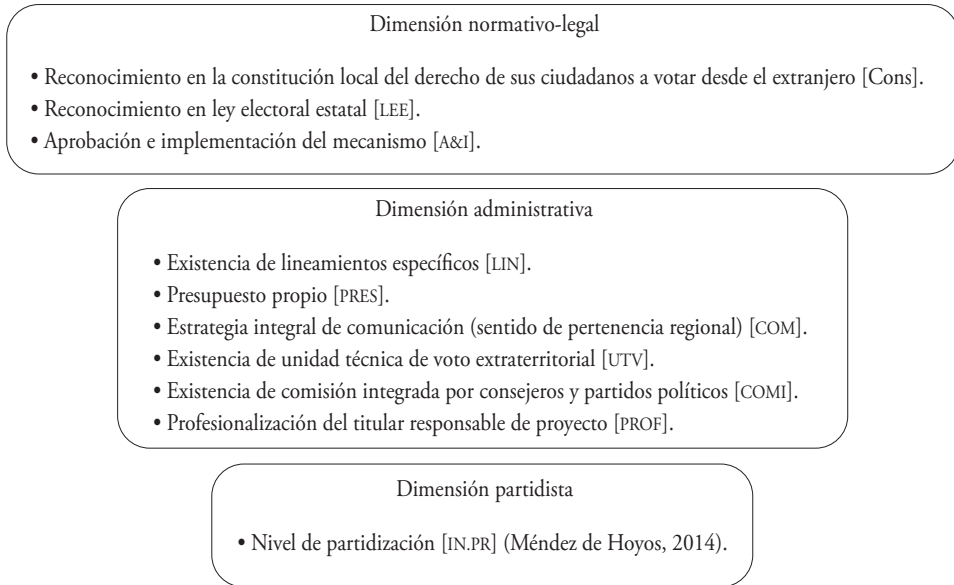
Entidad	Promedio	Entidad	Promedio
α Coahuila	2.33	ϵ Aguascalientes	1.33
α Distrito Federal	2.33	ϵ Chiapas	1.33
α Durango	2.33	ϵ Hidalgo	1.33
α Nuevo León	2.33	ϵ Morelos	1.33
β Chihuahua	2	ϵ Nayarit	1.33
β Estado de México	2	ϵ Zacatecas	1.33
β Guanajuato	2	φ Baja California Sur	1
β Puebla	2	φ Baja California	1
β Sonora	2	φ Campeche	1
β Veracruz	2	φ Colima	1
β Yucatán	2	φ Michoacán	1
δ Guerrero	1.67	φ Oaxaca	1
δ Jalisco	1.67	φ Quintana Roo	1
δ Querétaro	1.67	φ Tamaulipas	1
δ San Luis Potosí	1.67	φ Tlaxcala	1
δ Sinaloa	1.67		
δ Tabasco	1.67		

Simbología (enunciativa): α : alta calidad; β : calidad media alta; δ : calidad media; ϵ : calidad media baja; φ : baja calidad (la simbología es propuesta propia).

Nota: es importante mencionar que el mejor promedio construido puede ser el de 2.33 (suponiendo un escenario ideal de uno en grado de partidismo, y tres tanto en independencia como en profesionalismo), ya que si éste 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 mayor información, véase el valioso texto de Méndez de Hoyos.

Fuente: Irma Méndez de Hoyos (2013:54-55).

FIGURA 2
Dimensiones para evaluar el voto de los mexicanos en el extranjero



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

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 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 (Cuadro 2).

En términos constitucionales, son seis las entidades federativas que reconocen de manera clara y con una explicación de la elección extraterritorial en la que los ciudadanos fuera del país pueden participar, al igual que sucede con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el DF/CDMX, Guanajuato, Jalisco,

CUADRO 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
Baja 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
Estado de México	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

Nota: las entidades que hasta el momento no han llevado a cabo 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.

Fuente: elaboración a partir de datos oficiales.

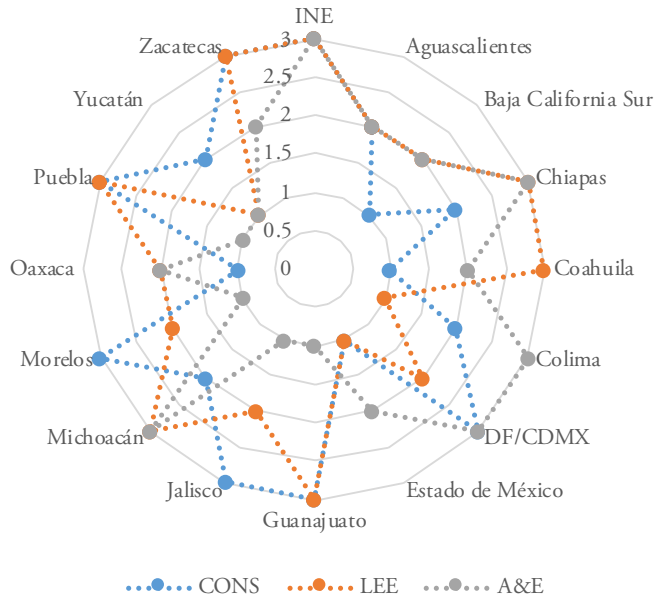
Morelos, Puebla y Zacatecas, cumplen constitucionalmente a nivel local en un concepto similar al nacional. Por otro lado, hay cinco entidades federativas que a pesar de contemplarlo en la Constitución local, sólo lo mencionan de manera enunciativa, evocando lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). Finalmente, cuatro entidades federativas 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 en 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 utilizaron 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 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 DF/CDMX, llevaron a cabo 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 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, DF/CDMX, Colima y Michoacán, obtienen la calificación más alta, destacando por supuesto el caso de Colima, que en menos de un año organizó dos elecciones, una con voto electrónico por internet y la otra bajo los lineamientos del INE, mediante voto postal, en 2014 y 2015 respectivamente. Los estados que lo aprobaron pero no lo han puesto en práctica 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) seguidas por el DF/CDMX (2.33). Es importante recalcar que con esa misma calificación, Guanajuato y Puebla 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 (gráficas 1 y 2).

GRÁFICA 1
 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 se constituye 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, así como la 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 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, se presenta en el Cuadro 3.

CUADRO 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
Baja 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/CDMX	3	3	3	2	3	2	2.66
Estado de México	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 a partir de 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 realizado 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 autónomo, ningún OPLE ni el INE, cuentan con esa figura en sus oficinas encargadas de voto extraterritorial. Ahora bien, la variable de control tiene que ver con la existencia de modificaciones al presupuesto por parte del Consejo General del

OPLE, para redestinarlo 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 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 su transmisión en un medio de difusión o más, siendo la mejor calificación la existencia de un vínculo con asociaciones de migrantes y despliegue de personal en el extranjero, como es la estrategia realizada por el INE. A las entidades pioneras en la implementación del voto extraterritorial, Chiapas, Distrito Federal, Michoacán y Zacatecas, se suma como entidad pionera el caso de Guanajuato, verdadero ejemplo en el despliegue de la información y promoción del voto, así como de los pormenores relativos con el registro, credencialización y estrategia de conteo. Además, el OPLE de Guanajuato no sólo ha realizado *spots*, y vínculo con asociaciones de migrantes, sino que creó una estrategia de anuncios publicitarios 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 llevar a cabo 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 tiene 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. Sólo seis estados han prescindido de oficina particular, delegando la responsabilidad del voto extraterritorial a alguna oficina que formaba parte de la estructura del OPLE, como es 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. Al 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, sólo las 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 de los Órganos Públicos Locales Electorales.

Finalmente, respecto al titular de la Unidad Técnica o jefe de proyecto, es 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 y es 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, que se ubica en el segundo lugar, esto debido principalmente a cuestiones de la Comisión de Voto extraterritorial, así como a la existencia de una Unidad Técnica definida en la estructura institucional. De ahí, siguen las cuatro entidades pioneras en llevar a cabo el voto extraterritorial (Chiapas, DF/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 se puede observar en la Gráfica 2.

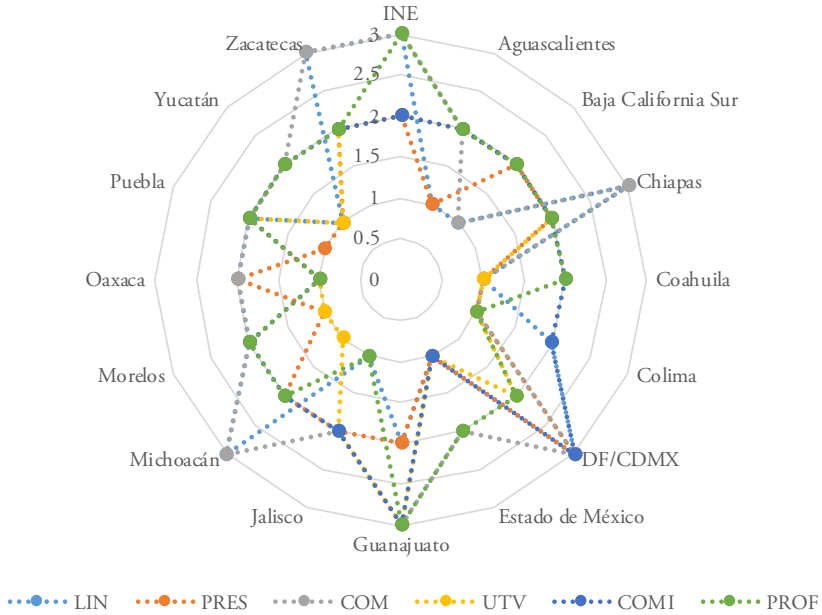
ÍNDICE DE CALIDAD ELECTORAL DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

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

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

En donde Di 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

GRÁFICA 2
Dimensión normativo-legal del voto extraterritorial por entidad federativa



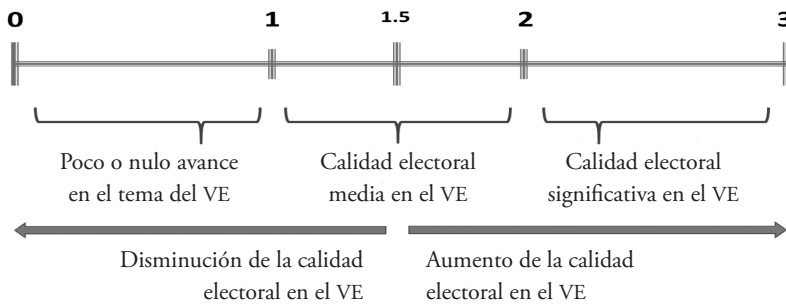
Fuente: elaboración propia.

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.

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 de que el máximo promedio posible (tres) no explica la mayor calidad electora. De esta manera, el índice propuesto atiende a respetar las calificaciones asentadas por la investigadora de la Flacso, sede 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 (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 de calidad electoral en la realización 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 han llevado a cabo 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 (Cuadro 4).

Con este esquema de medición, es notable destacar que el cien por ciento de los institutos que han llevado a cabo 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 su realización. Además, sólo 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 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 el reconocimiento de los

CUADRO 4
*Construcción del Índice de calidad electoral
 del voto extraterritorial en México*

Instituto	DNL	DA	DIP	IVEM
INE	3	2.50	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
Baja California Sur	1.67	1.67	3	2.11
Colima	2	1.33	3	2.11
Oaxaca	1.67	1.50	3	2.06
Jalisco	2	1.67	2	1.89
Coahuila	2	1.33	2	1.78
Yucatán	1.33	1.50	2	1.61
Estado de México	1.33	1.33	2	1.55

Fuente: elaboración propia.

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 de 2018.

Por otro lado, luego de conocer la posición de cada uno de los OPLES y el INE en la recta del Índice propio del voto extraterritorial en México (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 (Cuadro 5).

CUADRO 5
*Índice propio del voto extraterritorial en México
 frente al índice de calidad electoral*

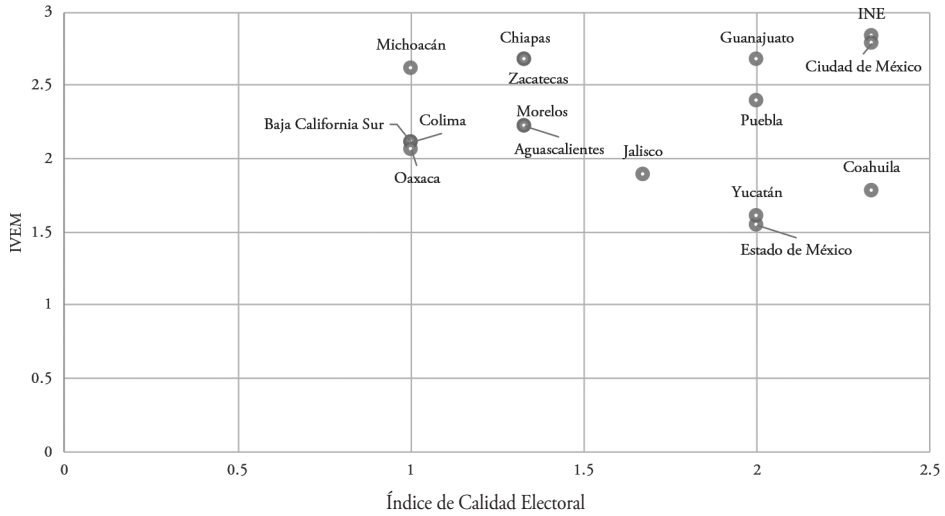
Instituto	Calidad electoral	IVEM
INE	2.33	2.83
Aguascalientes	1.33	2.22
Baja California sur	1	2.11
Chiapas	1.33	2.67
Coahuila	2.33	1.78
Colima	1	2.11
Ciudad de México	2.33	2.78
Estado de México	2	1.55
Guanajuato	2	2.67
Jalisco	1.67	1.89
Michoacán	1	2.61
Morelos	1.33	2.22
Oaxaca	1	2.06
Puebla	2	2.39
Yucatán	2	1.61
Zacatecas	1.33	2.67

Fuente: elaboración propia.

Es importante no soslayar que aunque el índice construido por Méndez de Hoyos posee una alta capacidad explicativa, existe la posibilidad de 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.⁴ A pesar de lo anterior, y respetando la totalidad del índice de Calidad Electoral de la académica de Flasco México, resulta relevante compararlo con el IVEM propuesto en el presente texto, con el objetivo de ubicar gráficamente ambos índices en sus respectivos ejes (Gráfica 3).

⁴ Las posibilidades son las siguientes: Independencia: 3, 3, 1, 3, 2, 2; Partidismo: 3, 1, 3, 2, 3, 2; Profesionalización: 1, 3, 3, 2, 2, 3.

GRÁFICA 3
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, y difícilmente con ello afirmar que haya 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, debemos destacar que si bien no hay correlación entre ambos índices, su comparación permite destacar la diversidad de criterios en la realización 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, dota de mayor calidad a las elecciones y fortalece 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 Órganos Públicos Locales Electorales.

A partir del índice de calidad electoral propuesto por Méndez de Hoyos, fue posible construir un 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.

Finalmente, destaca que la reforma electoral 2014, permite la participación concurrente, y por tanto el nivel de participación electoral extraterritorial, por lo que tendrá la capacidad de influir con mayor intensidad en elecciones concurrentes. Es importante resaltar que si bien es cierto que la participación electoral obedece a un sinnúmero de factores, lo concerniente a lo institucional ha cobrado solidez operativa, tendiente a la homologación de criterios operativos y normativos.

BIBLIOGRAFÍA

Babbie, Earl (1996). *Manual para la práctica de la investigación social*. España: Desclée de Brouwer.

- Babbie, Earl *et al.* (2009). *Adventures in social research*. Estados Unidos: Pine Forge Press.
- Coleman, James (1971). “Propiedades-disposición y formación de índices”, en Mora, Manuel *et al.*, *Medición y construcción de índices*. Argentina: Nueva Visión, pp-141-156.
- Creswell, John (2009). *Research design. Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Estados Unidos: Sage.
- Freidenberg, Flavia (2013). “La calidad de las elecciones en América Latina”, p. 3 [http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/77], fecha de consulta: 14 de septiembre de 2017.
- González, Guadalupe (2014). “Análisis comparado del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, en Durand, Jorge y Jorge Schiavon, *Perspectivas migratorias III. Los derechos políticos de los mexicanos en el exterior*. México: CIDE, pp. 19-92.
- Hartlyn, Jonathan *et al.* (2008). “Electoral governance matters: explaining the quality of elections in Latin America”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, enero, Estados Unidos, pp. 73-98 [http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414007301701], fecha de consulta: 20 de octubre de 2017.
- King, Gary *et al.* (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. España: Alianza editorial.
- Lazarfeld, Paul y Allen Barton (1971). “Algunas observaciones sobre el uso de los índices”, en Mora, Manuel *et al.*, *Medición y construcción de índices*. Argentina: Nueva Visión, pp. 125-140.
- Méndez de Hoyos, Irma (2014). “Calidad de las elecciones y reforma electoral 2014 en México: algunas implicaciones”, en Manuel Rafael Huerta *et al.* (coords.), *Análisis de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*. México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, pp. 194-196.
- (2013). “Los órganos de administración electoral y la calidad de las elecciones locales en México: un análisis de los institutos electorales estatales”, en Méndez de Hoyos, Irma y Nicolás Loza (coords.), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México: Flacso, pp. 27-58.
- Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- (2014). *Why electoral integrity matters*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Observatorio Electoral Binacional (2013). *El voto de los mexicanos en el exterior: una mirada binacional desde los ciudadanos*. México/Estados Unidos: Iniciativa ciudadana para la promoción de la cultura del diálogo.
- Pérez, César (2009). *Técnicas estadísticas multivariantes con SPSS*. España: Garceta.
- Salazar, Saúl (2016). “Los mexicanos de fuera. Numeralia y cultura política”, en Espinoza Valle, Víctor (coord.), *El voto a distancia. Derechos políticos, ciudadanía y nacionalidad. Experiencias locales*. México: Eón ediciones/IEEG.
- Torgerson, Warren (1971). “La naturaleza de la medición”, en Mora, Manuel *et al.*, *Medición y construcción de índices*. Argentina: Nueva Visión, pp. 83-124.