



**El Colegio de México**

**Centro de Estudios Internacionales**

**La abstención de los mexicanos residentes en el exterior en las  
elecciones presidenciales de 2006**

**Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**presentada por**

**Salvador Ayala Velázquez**

**Director de tesis**

**Dr. Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz**

**México, D. F., Junio de 2011**

## ÍNDICE

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUCCIÓN.....                                                               | 1   |
| CAPÍTULO I: LA ABSTENCIÓN ELECTORAL.....                                        | 9   |
| 1. Las consecuencias de la abstención.....                                      | 10  |
| 2. Las causas de la abstención .....                                            | 15  |
| 3. Otro país, otra situación.....                                               | 34  |
| CAPÍTULO II: LA INDIFERENCIA ELECTORAL.....                                     | 38  |
| 1. El acercamiento entre la diáspora, los partidos políticos y el gobierno..... | 39  |
| 2. Las encuestas de opinión.....                                                | 51  |
| 3. Votantes y universo de posibles votantes.....                                | 61  |
| CAPÍTULO III: LAS BARRERAS INSTITUCIONALES.....                                 | 69  |
| 1. Las fuentes y modalidades del programa.....                                  | 71  |
| 2. La decisión.....                                                             | 82  |
| 3. La implementación.....                                                       | 90  |
| CAPÍTULO IV: LA COMPARACIÓN.....                                                | 95  |
| 1. Latinoamérica.....                                                           | 96  |
| 2. Norteamérica.....                                                            | 110 |
| 3. Comparación.....                                                             | 118 |
| CONCLUSIONES.....                                                               | 128 |
| BIBLIOGRAFÍA.....                                                               | 138 |
| ANEXOS.....                                                                     | 146 |

## AGRADECIMIENTOS

Estoy sinceramente agradecido por el apoyo incondicional y los consejos de mis padres: Rosalba Velázquez Ortega y Andrés Ayala Nevárez. También agradezco la paciencia, comprensión y compañía de mi novia, Alejandra López Rodríguez. Agradezco, además, a todos los profesores de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de México, especialmente a dos de ellos: Reynaldo Yunuen Ortega —no sólo por dirigir esta investigación, sino por su invaluable dedicación y vocación como profesor del Centro de Estudios Internacionales— y Martha Elena Venier, quien me enseñó en las aulas, en la música, en sus consejos y, sobre todo, con su ejemplo que hay alternativas para hacer las cosas: distintos caminos.

## INTRODUCCIÓN

“Nosotros que andamos de aquí pa’ allá y de allá pa’ acá y que vivimos hace un tiempito más bien acá, sabemos lo importante que es que ahora podamos votar para elegir al presidente de México”<sup>1</sup>. Con esa frase, los Tigres del Norte promovían en la radio estadounidense el voto de los mexicanos en el exterior durante los seis meses anteriores a las elecciones federales de 2006. El propósito de ésta y otras estrategias de difusión fue incitar a los migrantes mexicanos a registrarse en el padrón electoral de extranjeros y votar para elegir al próximo presidente de México.

Las puertas jurídicas para empezar a delinear las modalidades del programa que permitiría votar en el extranjero se abrieron en 1996 con la reforma constitucional de la fracción tercera del artículo treinta y seis constitucional para desvincular el derecho a votar de la obligación de hacerlo en un distrito electoral específico. A partir de ese momento, sólo faltaba diseñar el programa y que el Congreso Federal aprobara alguna de las iniciativas propuestas.

En el proceso legislativo, las diferencias respecto a las modalidades estancaron la reglamentación e implementación del programa. Detrás de cada iniciativa, subyacía una concepción sobre la mejor modalidad para votar. Para algunos, la mejor opción era que los residentes en el exterior votaran en los consulados y embajadas de México; otros

---

<sup>1</sup> Anexo del “Capítulo 6: Estrategias de difusión”, p. 10 en Instituto Federal Electoral, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el exterior*, México, 2006.

pensaban que la prioridad era mantener la autonomía del proceso electoral alejándolo de cualquier participación del personal consular y diplomático mexicano. También se discutió la posibilidad de expedir credenciales de elector en Estados Unidos e incluso de votar en las ciudades fronterizas.

Después de nueve años de legislación intermitente, el Congreso Federal aprobó en abril de 2005 la modalidad final del programa: los mexicanos en el extranjero podrían votar para las elecciones presidenciales de 2006 por correo certificado previa inscripción por correo en un padrón electoral de extranjeros, siempre y cuando el solicitante fuera ciudadano mexicano mayor de edad al día de la elección y tuviera su credencial federal electoral expedida en México.

Por primera vez después de más de veinte años de demandas de organizaciones migrantes, los mexicanos residentes en el exterior pudieron votar para elegir al presidente de México en las elecciones federales de 2006. El programa abrió un canal de representación fundamental de los migrantes en el exterior, un avance significativo sobre todo considerando las dimensiones de la población mexicana en el extranjero: para 2006, alrededor de 10% (11.6 millones) de los mexicanos de nacimiento vivían en el exterior, principalmente en Estados Unidos, donde se concentra entre 98% y 99% de los migrantes<sup>2</sup>. De estos, una comisión de especialistas coordinada por Jorge Santibáñez y Rodolfo Corona calculó que el universo de potenciales votantes que cumplían con los requisitos de posesión de credencial de elector y mayoría de edad oscilaba entre 2.5 y 4.2 millones.

---

<sup>2</sup> Anexo del “Capítulo 1: Antecedentes”, p. 27 en IFE, *Informe final...*, *op. cit.*

Los resultados, sin embargo, decepcionaron las expectativas sobre el programa. Del mínimo universo de votantes calculado, 2.5 millones, solicitaron su registro al padrón electoral de residentes en el exterior 56,312 migrantes, de los cuales 40,876 culminaron el proceso de registro satisfactoriamente. Al final, el Instituto Federal Electoral (IFE) computó 33,111 votos provenientes del exterior; esto es, 81% de los registrados en el padrón electoral de extranjeros, 1.3% del mínimo universo de votantes calculado y 0.08% de la participación nacional. La poca participación fue tan sorpresiva que el IFE sólo utilizó 53% del presupuesto aprobado para el programa, 450.8 millones, pues el bajo porcentaje de inscripción en el padrón electoral de extranjeros requirió costos inesperadamente menores.

La primera votación en el exterior coincidió con la elección presidencial más competitiva en la historia de México. La estrechez de los resultados oficiales de las elecciones presidenciales de 2006 comprueba la importancia del voto de los residentes en el exterior, que de haber participado en mayores porcentajes, habrían sido decisivos en los resultados nacionales. Los resultados del programa fueron los siguientes: 58.29% para el PAN, 34% para la Coalición por el Bien de Todos, 4.17% para el PRI, 2.72% para el PSD, 0.39% para el PANAL, 0.34% de votos nulos y 0.09% para candidatos no registrados.

El hilo conductor de esta investigación es precisamente explicar la extensa abstención de los mexicanos residentes en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006. Para esto, sigo dos ejes en el desarrollo de la investigación: las causas de la abstención electoral y la relación entre el gobierno, los partidos políticos y los residentes

mexicanos en el exterior. Y es que el programa de voto en el exterior es sólo una rama de dos árboles: el sistema electoral mexicano y la relación entre los migrantes, los partidos políticos y el gobierno. Por ello, el análisis de las causas de la abstención de los migrantes mexicanos delinea, por un lado, las características, posibilidades y dificultades de estrechar vínculos entre los migrantes, los partidos políticos y las instituciones del gobierno mexicano; y, por otro lado, revela los objetivos del sistema electoral mexicano: confiabilidad y autonomía.

La estructura de la investigación es la siguiente. En el primer capítulo, reviso la literatura sobre la abstención electoral y propongo dos hipótesis, que explico en los párrafos posteriores, para explicar la abstención de los mexicanos residentes en el exterior. Examinar las implicaciones y validez de ambas hipótesis constituye el segundo y tercer capítulo respectivamente. Finalmente, en el cuarto capítulo analizó los programas de voto en el extranjero de cuatro países latinoamericanos —Argentina, Colombia, Honduras y Perú— y de Estados Unidos y Canadá para, al final del capítulo, compararlos con el mexicano.

La revisión de la literatura sobre la abstención electoral del primer capítulo la divido por consecuencias y causas. En el primer apartado del capítulo analizo las consecuencias y procuro determinar, por un lado, cómo afecta la abstención al sistema político democrático y, por otro lado, si produce políticas públicas sesgadas en favor de algún sector específico de la población. En el segundo apartado exploro las causas de la abstención electoral siguiendo los postulados de cuatro enfoques distintos: énfasis en las variables sociodemográficas y sociológicas, en las variables psicológicas, en la elección

racional o en las barreras institucionales. Para esto, divido los cuatro enfoques en dos grupos según a qué atribuyan la responsabilidad de la abstención: por un lado, a causas externas al votante o, por otro lado, a características o motivos personales del votante. Finalmente, en el cuarto apartado del capítulo, enuncié las dos hipótesis derivadas de la distinción entre responsabilidad externa y responsabilidad interna arguyendo que no obstante las elecciones presidenciales en Estados Unidos son los casos prototípicos de estudio de la literatura sobre la abstención electoral, las hipótesis derivadas de ese caso también pueden explicar la abstención de los mexicanos residentes en el exterior.

Sucintamente, las dos hipótesis son las siguientes. La primera, cuyo énfasis es la indiferencia electoral de los migrantes, es que partiendo de un cálculo de costos y beneficios o por razones sociodemográficas, sociológicas o psicológicas, los mexicanos residentes en el exterior son indiferentes al proceso electoral mexicano, pues no aprovecharon la oportunidad de votar en las elecciones presidenciales de 2006; por lo tanto, el derecho a votar nunca fue una demanda generalizada de los residentes en el exterior, sino sólo de algunos líderes de las organizaciones de migrantes. La segunda hipótesis, cuyo énfasis son las barreras institucionales, es que las características del sistema electoral mexicano, repleto de candados para garantizar la confiabilidad y autonomía de la elección, provocaron que el proceso de registro y voto fuera excesivamente tortuoso para los mexicanos residentes en el exterior y, por ende, el porcentaje de participación fuera tan bajo.

Ambas hipótesis no son ni absolutas ni necesariamente excluyentes, pues la explicación más integral y acertada considera las dos variables asumiendo la



heterogeneidad de los mexicanos residentes en el exterior. Sin embargo, en aras de ponderar posteriormente cuál fue la principal causa de la abstención, analizo en capítulos separados cada variable. Además, la distinción tiene la virtud de permitir esbozar todo el proceso de formación del programa de voto en el exterior, desde los antecedentes más remotos, hasta el diseño y la implementación, pues cada hipótesis enfatiza distintas etapas del desarrollo del programa.

En el segundo capítulo analizo si efectivamente la hipótesis de la indiferencia electoral explica la abstención de los mexicanos residentes en el exterior concentrándome en la etapa de conformación de la agenda del ciclo de políticas públicas. Para esto, divido el capítulo de la siguiente manera. En el primer apartado, rastreo los orígenes del programa para revisar si los migrantes demandaron el derecho a votar en el extranjero, para lo cual sigo dos hilos conductores: el desarrollo institucional de programas e instituciones gubernamentales para relacionarse con la diáspora y la organización y demanda de los residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos, exigiendo el reconocimiento de sus derechos políticos en México. En el siguiente apartado, reviso los resultados de cuatro encuestas a los residentes en el exterior; tres de ellas son anteriores a las elecciones de 2006, por lo que partiendo de éstas analizo la intención de voto para determinar si hubo indicios de indiferencia electoral; mientras la cuarta encuesta es posterior a la elección y con ella reviso cuáles fueron los principales obstáculos para el registro y voto según los migrantes entrevistados. Finalmente, en el tercer apartado, analizo los resultados finales del programa comparándolos con el universo de votantes para determinar si los solicitantes de inscripción al padrón electoral de residentes en el exterior, los inscritos en el mismo padrón y los votantes fueron una muestra

representativa del universo de posibles votantes. Las variables que comparo son edad, sexo, educación, estado de residencia en Estados Unidos, estado de procedencia en México.

En el tercer capítulo examino la validez de la hipótesis de las barreras institucionales. Para ello, analizo tres etapas del ciclo de política pública del programa: la formulación, la toma de decisión y la implementación, pues en éstas se diseñaron e implementaron todos los aspectos relacionados con las tres variables fundamentales para analizar las barreras institucionales: la difusión, el registro y el voto. En el primer apartado explico el proceso de diseño y formulación analizando las fuentes —estudios, seminarios y análisis estadísticos— de las comisiones de especialistas que inspiraron el diseño. Al final de este apartado presento una tabla con las alternativas de diseño del programa de voto en el extranjero para introducir el segundo apartado, en el que analizo cuál, cómo y por qué se eligió la modalidad final del programa. Finalmente, en el tercer apartado, analizo la implementación concentrándome en el empadronamiento de los residentes en el exterior y el voto.

En el cuarto capítulo, analizo los programas de voto en el extranjero de cuatro países latinoamericanos —Argentina, Colombia, Honduras y Perú— y de Estados Unidos y Canadá siguiendo cuatro categorías: la historia institucional del programa, la demanda de la diáspora por el derecho a votar, la modalidad técnica y los resultados. En los primeros dos apartados reviso, por un lado, los programas de voto en el extranjero de los países latinoamericanos y, por otro lado, los de Canadá y Estados Unidos. Al final, en el tercer apartado, comparo los seis programas analizados con el mexicano siguiendo cinco

variables: el registro, la balanza entre seguridad y participación, la presión de organizaciones migrantes para cabildear su derecho a votar, los costos del programa y los resultados.

## CAPÍTULO I

### LA ABSTENCIÓN ELECTORAL

Advirtiendo las peores consecuencias de la abstención electoral, Robert Maynard Hutchins aseveró: “la muerte de la democracia no será resultado de una emboscada asesina; será una lenta extinción provocada por apatía, indiferencia y desnutrición”<sup>3</sup>. Con estas palabras, Hutchins recordaba que la participación es la esencia de la democracia y, por ende, la abstención su retroceso. Esta idea sembró en la academia estadounidense la preocupación por estudiar el comportamiento electoral y específicamente la abstención, pues entendiendo sus variaciones podría concebirse su remedio. Los primeros estudios confinaron sus explicaciones a la evolución histórica de las instituciones electorales, pero con los años surgieron diferentes enfoques —algunos complementarios, otros opuestos— para analizar la abstención.

Revisar la literatura sobre la abstención es el mejor cimiento para explicar la baja participación de los mexicanos residentes en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006, pues no obstante Estados Unidos es el caso de estudio predilecto, las hipótesis propuestas por los teóricos del comportamiento electoral también pueden explicar la abstención en otros países y en otras situaciones<sup>4</sup>. Divido el capítulo en tres apartados. En

---

<sup>3</sup> *The Great Conversation. The Substance of a Liberal Education*, Encyclopedia Britannica, Chicago, 1952 cit. por David Resnick y Stephen Bennett, “The Implications of Nonvoting for Democracy in the United States”, *American Journal of Political Science*, 34(1990), p. 774. La traducción es mía.

<sup>4</sup> Los casos prototípicos de estudio son las elecciones presidenciales estadounidenses. Por ello, la abstención de los mexicanos residentes en el exterior es diferente no sólo por ser otro país, sino porque los

el primero, examino las consecuencias de la abstención y procuro determinar, por un lado, cómo afecta la abstención al sistema político democrático y, por otro lado, si produce políticas públicas sesgadas en favor de algún sector específico de la población. En el segundo, analizo los diferentes enfoques que intentan explicar la abstención electoral, los cuales separo en dos grupos dependiendo sobre quién recaiga la responsabilidad: el ciudadano o las instituciones. Finalmente, en el tercero, propongo mis dos variables independientes y sus correspondientes hipótesis a partir de la literatura revisada.

## I. LAS CONSECUENCIAS DE LA ABSTENCIÓN

Votar es el derecho primordial de cualquier ciudadano en una democracia. Idealmente, el gobierno debería garantizarlo y al ciudadano le correspondería ejercerlo. Sin embargo, el comportamiento electoral es mucho más complejo, pues depende de diferentes variables como quiénes tienen derecho a votar —discusión que ha resurgido en México con el programa de voto en el extranjero— o si el procedimiento para votar es excesivamente complicado.

Para analizar la abstención, conviene distinguir entre sus causas y consecuencias, pues así puede esbozarse un panorama más amplio. Comenzaré por las consecuencias, pues éstas constituyen un punto de partida firme para entender las causas. Para esto, el artículo de David Resnick y Stephen Bennett sobre las implicaciones de la abstención

---

mexicanos residentes en el exterior constituyen un grupo específico y no la totalidad del universo de posibles votantes.

para la democracia estadounidense es de particular utilidad<sup>5</sup>, no sólo por sus propuestas, sino por las preguntas que plantea: ¿la abstención es una amenaza para la democracia?, y ¿la abstención produce políticas públicas sesgadas en favor de sectores específicos de la población? En los párrafos siguientes, intentaré contestar a ambas preguntas; antes, sin embargo, conviene introducir un apunte metodológico: analizando las consecuencias de la abstención, ésta se convierte en variable independiente y las consecuencias en dependientes.

La primera pregunta apunta hacia el peligro de la abstención como señal de declive o debilidad de una democracia. Comúnmente se caracteriza a las democracias con altos porcentajes de participación como consolidadas, mientras las que tienen bajos porcentajes de participación son despectivamente nombradas democracias débiles o en desarrollo. Este tipo de afirmaciones se basan en la idea de que la relación entre calidad democrática y participación electoral es positiva y, por lo tanto, suponen que la abstención indica una falla en la democracia. No cabe duda de que la propuesta es sólida, la participación es el corazón de la democracia; sin embargo, es necesario matizar la afirmación, para lo cual usaré las tres variables dependientes —consecuencias— que Resnick y Bennett proponen para explicar la relación entre abstención y democracia<sup>6</sup>.

La primera variable dependiente es la legitimidad; esto es, que la legitimidad y la estabilidad son efectos positivos de la participación, por lo que entre mayor sea la

---

<sup>5</sup> Art. cit.

<sup>6</sup> Art. cit., pp. 773-775. R. D. Tollison y T. D. Willett también sostienen que hay dos externalidades negativas de la abstención: primero, que el grupo con mayor índice de abstención estará subrepresentado y por ello las políticas públicas serán contrarias a sus intereses y, segundo, que la legitimidad es menor conforme mayor es el abstencionismo (“Some Simple Economics of Voting and Not Voting”, *Public Choice*, 16[1973], pp. 65-66).

participación, mayor será la legitimidad y estabilidad de la democracia. El argumento, sin embargo, es engañoso por dos razones. Primero, porque una elección puede tener menos de 100% de participación, por ejemplo 70%, y ser plenamente legítima y, además, la relación causal se refiere a la participación total y no a la participación de un sector específico, como los migrantes.

La segunda variable dependiente es el control sobre las elites políticas. La lógica es la siguiente: mediante el voto, los ciudadanos comunes pueden influir en la agenda de las elites políticas, por lo que la abstención los deja a merced de los intereses de éstas. Desde esta perspectiva, los grupos con mayor participación tienen mayor influencia política y sus intereses se reflejan más en la agenda. Como señalan Resnick y Bennett, esta visión difiere de la idea clásica de participación desde una perspectiva individual, pues parte de una visión de intereses grupales. Siguiendo esta lógica, las políticas públicas pueden estar sesgadas a favor de los grupos con mayor participación y en detrimento de los grupos con menor participación. Partiendo de la misma perspectiva, se encuentran los argumentos que consideran la participación como un medio para construir una agenda más equitativa. Esta postura, sin embargo, supone que la participación electoral es directamente proporcional a políticas públicas a favor del votante. La pregunta contra factual, entonces, sería quiénes son los que no votan y si su participación habría cambiado las políticas públicas.

La tercera variable dependiente es el efecto moral de votar en el individuo. Esta idea se basa en la propuesta de John Stuart Mill de que la participación es más que un medio de los ciudadanos para promover sus intereses, pues también cultiva los valores

intelectuales y morales más altos. Incluso Aristóteles sostenía que la participación es un valor que todo ser humano desea, un fin en sí mismo, y la abstención es signo de enfermedad, mucha veces causada por el sistema político. Si bien esa postura es extremadamente normativa, lo cierto es que la participación es uno de los principales valores democráticos.

Para retomar las dos preguntas iniciales, divido las consecuencias de la abstención en dos apartados: por un lado, si la abstención amenaza a la democracia *per se* y, por otro lado, si provoca políticas públicas sesgadas. Respecto a la primera, como apunté en los párrafos anteriores, la intuición de que la abstención daña la democracia es sólida; sin embargo, habría que matizarla, pues, como Resnick y Bennett sostienen, los no votantes no necesariamente se abstienen para combatir contra el sistema democrático. Si bien su abstención daña la democracia; ésta no indica que estén en su contra. El problema general de esta visión es que parte de un punto de vista individual, pues asume que la abstención fue decisión y responsabilidad de los ciudadanos y no considera, por ejemplo, que estos pudieron no haber votado por barreras institucionales, de manera que la abstención no indicaría falta de legitimidad o de cultura democrática, sino fallas en la organización de las elecciones o en la falta de opciones para los votantes.

También la segunda consecuencia necesita un matiz. Si bien es cierto que mediante el voto los ciudadanos y los grupos de interés pueden influir en la formulación de políticas públicas, también es necesario enfatizar que los ciudadanos no siempre votan por sus intereses de grupo porque no sólo pertenecen a un grupo y, más aún, los partidos no siempre tienen opciones para todos los grupos. Detrás del debate sobre la influencia de



ciertos grupos en la formulación de políticas públicas mediante su voto subyace una idea fundamental para entender la abstención: los votantes son diferentes entre ellos y así como no todos votan por la misma razón, la causa de la abstención varía.

Lee Sigelman *et al.*<sup>7</sup> critican los numerosos intentos por clasificar a los votantes en un solo grupo y a los no votantes en otro, en vez de describir quiénes votan en qué elecciones y quiénes no. Su propuesta es que cada elección es diferente y, por ello, los estudios deberían analizar varias elecciones y no concentrarse en una asumiendo los resultados de sus análisis como paradigmas generalizables para cualquier elección<sup>8</sup>. La misma idea sostienen otros teóricos como Jerrold Rusk o Stephen Bennett. El primero enfatiza la importancia de las diferencias entre los no votantes para evitar el error de aglutinar en un mismo grupo a ciudadanos que no votan por diferentes razones. El segundo concluye que el universo de no votantes es muy amplio y por ello la explicación de la abstención debe considerar diferentes variables para analizar la abstención de los distintos grupos que conforman el padrón<sup>9</sup>.

Como siempre, el extremo de sobreestimar las variaciones de la abstención en distintas elecciones dificulta la búsqueda de patrones o rezaga explicaciones de talante más estructural —como las barreras institucionales—, pues sólo considera explicaciones coyunturales. La lección es buena, una sola explicación no basta para entender la abstención de todo el universo de votantes, pero el contra argumento también es firme, pues por más diferencias que haya entre los no votantes, la característica en común entre

---

<sup>7</sup> Lee Sigelman, Philip W. Roeder, y Malcolm E. Jewell, Michael A. Baer, “Voting and Nonvoting: A Multi-Election Perspective”, *American Journal of Political Science*, 29(1985), pp. 749-765.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 749.

<sup>9</sup> “The Uses and Abuses of Registration and Turnout Data: An Analysis of Piven and Cloward's”, *Political Science and Politics*, 23(1990), pp. 166-171.

todos ellos es su abstención y quizás sí haya un patrón que la explique. De cualquier manera, una perspectiva amplia que considere la heterogeneidad del universo de no votantes es el mejor preámbulo para iniciar la revisión sobre la literatura que explora las causas de la abstención electoral.

## II. LAS CAUSAS DE LA ABSTENCIÓN

La abstención electoral ocurre cuando un ciudadano, que cumple con los requisitos necesarios, no ejerce su derecho a votar. Esta definición sugiere que ese derecho está plenamente garantizado y que la abstención es plenamente responsabilidad del ciudadano. Sin embargo, la responsabilidad también puede ser de las instituciones involucradas en las elecciones, porque, por ejemplo, el proceso para votar puede ser demasiado tortuoso, la promoción escasa o la confianza en el órgano organizador endeble. En esta dicotomía entre cuánta responsabilidad es del ciudadano y cuánta de las instituciones se inscribe la teoría sobre la abstención electoral.

Antes de comenzar conviene hacer algunos apuntes metodológicos. El primero se refiere a la delgada línea que hay entre la teoría sobre la abstención y la participación electoral. Si bien la segunda ha sido ampliamente estudiada, la abstención *per se* ha recibido menos atención. Ahora bien, si consideramos que ésta es sólo la acción contraria de la participación, entonces la literatura sobre el comportamiento electoral es útil.

Hay diferentes tipologías para explicar la abstención. Algunos las dividen por escuelas —por ejemplo, la de Columbia o la de Michigan— y otros por su propuesta

fundamental —las variables sociológicas, las psicológicas, la elección racional o barreras institucionales. Sin embargo, para los propósitos de esta investigación, conviene dividir las por responsabilidad, porque ésa es la diferencia fundamental entre las teorías sobre la abstención.

En los párrafos siguientes, revisaré las cuatro escuelas fundamentales sobre la abstención electoral: la de las barreras institucionales, de la elección racional, de las variables sociológicas, de las variables psicológicas y de las variables sociodemográficas. Comenzaré por los enfoques de responsabilidad externa —ausencia de competencia y barreras de registro—, y después examinaré los enfoques de responsabilidad individual en el siguiente orden: la elección racional, las variables sociológicas, las variables psicológicas y las variables sociodemográficas. Al final, revisaré dos modelos que procuran integrar los distintos enfoques.

Según el enfoque que explica la abstención como responsabilidad de las instituciones, las opciones y las alternativas son la clave de la democracia y sin ellas es completamente comprensible que la participación disminuya, pues los votantes no encuentran ningún beneficio en participar. Así pensaba Walter Dean Burnham, principal exponente de este enfoque, cuando afirmaba: “la abstención es producto de la ausencia de opciones”<sup>10</sup>. Si desentrañamos un poco el argumento, podemos vislumbrar una perspectiva de elección racional detrás de su propuesta, pues asume que si los beneficios del voto no exceden al costo, entonces los votantes no tendrán incentivos para votar. En otras palabras, entre menor sea la competencia entre partidos, menor será la participación,

---

<sup>10</sup> Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, *Why Americans don't vote?*, Nueva York, Pantheon Books, 1989, p. 97.

pues la utilidad del voto disminuirá. Hay, sin embargo, una sutil pero fundamental diferencia entre la propuesta de Burnham y la de la escuela de la elección racional: el énfasis. Mientras éste subraya la ausencia de competencia causada por el entramado institucional, aquéllos enfatizan el cálculo racional del ciudadano que no vota. Para Burnham, entonces, el problema reside en las dinámicas de competencia y no en el cálculo del votante.

Quizá la mayor influencia de Burnham para su análisis sobre la abstención fue Elmer Eric Schattschneider, quien sostuvo que la participación aumentaría si hubiera asuntos más relevantes para los no votantes en la agenda de los candidatos. Siguiendo a éste y a Vladimir Orlando Key, Jr. en el desarrollo de la teoría de las elecciones críticas<sup>11</sup>, Burnham analiza las elecciones de 1896 en Estados Unidos y arguye que a partir de ese momento se consolidaron nuevos patrones de voto en los que había menos competencia entre partidos y, por lo tanto, la participación electoral disminuyó. El debate sobre la importancia de las elecciones de 1896 es sumamente extenso y puede seguirse en las respuestas de académicos como Richard L. McCormick a las hipótesis de Burnham<sup>12</sup>. Piven y Cloward, por ejemplo, sostienen que las reformas legales y de procedimiento de finales del siglo 19 fueron más importantes para explicar la disminución de la participación que las elecciones de 1896 *per se*. Según ellos, las reformas tuvieron dos

---

<sup>11</sup> Sucintamente, esta teoría parte del supuesto de que algunas elecciones son determinantes para la formación del electorado, pues realinean los grupos y tendencias de los votantes. El clásico ejemplo son las elecciones de 1896, cuando los dueños de empresas y negocios grandes del Norte de Estados Unidos votaron casi unánimemente por el Partido Republicano, mientras los plantadores del Sur votaron por el Partido Demócrata. Esto redistribuyó la tendencia del voto en un sistema que perduró por varias décadas.

<sup>12</sup> Richard L. McCormick, uno de los críticos de Burnham, sostiene que Vladimir Orlando Key, Jr. fue el primero en proponer la teoría de las elecciones críticas, aunque también apunta que Burnham desarrolló más dicha teoría (“Walter Dean Burnham and the Party System of 1896”, *Social Science History*, 10(1986), pp. 245-262).

efectos: por un lado, redujeron la posibilidad de los partidos de organizar el voto, pues las elites económicas que triunfaron en la Guerra Civil ya no querían lidiar con los partidos como intermediarios, para lo cual reformaron el proceso electoral de manera que los partidos ya no imprimieran las boletas, sino un órgano federal. Por otro lado, restringieron el voto con requisitos para registrarse como impuestos o con métodos de voto para los cuales era necesario saber leer, excluyendo así a los analfabetas<sup>13</sup>.

En la crítica de Piven y Cloward a la hipótesis de falta de competencia subyace su propuesta para explicar la abstención, pues, para ellos, ésta se explica por las leyes y los procedimientos, principalmente en el registro de votantes, que dificultan demasiado el voto. Después de una revisión histórica de los porcentajes de participación en Estados Unidos, Piven y Cloward concluyen que el voto y la abstención dependen de arreglos institucionales que han cambiado a través de una larga historia de conflicto político, especialmente respecto al debate sobre quién debería tener el derecho a votar<sup>14</sup>. Al final, concluyen que el origen de la abstención son las barreras institucionales<sup>15</sup> que dificultan el registro y desincentivan a los votantes. Su propuesta, entonces, es disminuir las barreras de registro para aumentar la participación.

Para sustentar su hipótesis, Piven y Cloward recuperan las investigaciones de Philipp Converse y Jerrold Rusk, quienes sostienen que la introducción de los sistemas de registro en el siglo 19 dificultó el proceso de registro y voto, por lo que la participación

---

<sup>13</sup> *Op. cit.*, Piven y Cloward narran los ingeniosos métodos para evitar que los esclavos pudieran votar. Por ejemplo, en Mississippi después de la Guerra Civil estos obtuvieron el derecho a votar, pero los organizadores de las elecciones ponían varias casillas y era necesario leer para saber dónde depositar la boleta y si no acertaban en la casilla que debían votar, su voto no contaba.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>15</sup> Piven y Cloward definen las barreras institucionales como los arreglos institucionales que producen abstención masiva de la clase baja y trabajadora en Estados Unidos (*ibid.*, p. ix).

disminuyó. Sin embargo, este sistema era necesario para evitar los frecuentes fraudes y votos de personas inventadas por los partidos. En el fondo subyace el problema de un círculo vicioso en el que entre más candados para asegurar la confiabilidad de la elección, habrá más dificultades para votar, lo que a su vez provoca abstención. Esta balanza entre seguridad y participación es el corazón de la hipótesis sobre las barreras institucionales.

La abstención se encuentra entre los no registrados<sup>16</sup>, sostienen Piven y Cloward, partiendo del supuesto de que una vez registrados, los ciudadanos tienden mayormente a votar. Para ellos, la abstención comienza desde el proceso de registro y no en el día de la votación<sup>17</sup>, postura que explica adecuadamente la abstención de los mexicanos en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006, como se muestra en los siguientes capítulos. Para ahondar en el tema de si la abstención se encuentra entre los no registrados, conviene rescatar la conclusión de Lee Sigelman<sup>18</sup> de que el sobre reporte de voto no afecta gravemente la posibilidad de que los no registrados voten más o menos, pues en todo el universo de no votantes, incluso entre los registrados, hay ciudadanos que reportan haber votado sin haberlo hecho. Para demostrar esto, Sigelman revisa por qué en las encuestas las personas reportan mayor voto del que resulta en los conteos finales. Para esto, Sigelman analiza la participación de elecciones pasadas a partir de encuestas y estadísticas oficiales para después cotejar los resultados. Lo importante, según Sigelman, es si las personas que reportan haber votado sin haberlo hecho afectan los estudios que analizan las variables para explicar el voto. Según el artículo, éstas personas no afectan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 260.

<sup>17</sup> “Appendix B. Do registrants vote?” en Piven y Cloward, *op. cit.*, pp. 260-271.

<sup>18</sup> “The nonvoting voter in voting research”, *American Journal of Political Science*, 26(1982), pp. 47-56.

las variables pero sí el porcentaje. En otras palabras, las personas que mienten cuando reportan su voto no se concentran en un grupo específico como para cambiar el peso de una sola variable, sino que se reparten y el peso de cada variable queda igual. Sin embargo, estas personas sí inflan la participación pareciendo que fue más alta en la encuesta.

Bennett no sólo critica el supuesto de que la abstención se encuentra entre los no registrados, también propone varios contraargumentos a la hipótesis de que facilitar el registro promovería la participación. Para él, la causa de la disminución en la participación es el poco interés político de los votantes y la creencia de que su voto no haría ninguna diferencia en el resultado final. Su razonamiento es el siguiente: considerando que las barreras de alfabetización e impuestos fueron desmanteladas desde 1960 y no ha aumentado la participación, entonces sólo un cambio en el cálculo del votante puede explicar la abstención.

Según Bennett, facilitar el registro no será la panacea que Piven y Cloward creen<sup>19</sup>. Primero y claramente influido por Burnham, porque es más importante la poca competencia entre partidos para explicar la poca participación a partir de 1896. Segundo, porque la participación nacional ha disminuido a partir de 1960 entre 10% y 13% aun cuando se han facilitado los procesos de registro. Tercero, porque Dakota del Norte nunca ha exigido registro personal y la participación ha disminuido de 78.5% en 1960 a 61.5% en 1988. Cuarto, porque Maine, Minnesota y Wisconsin permitieron el registro durante el día de la elección en 1988 y la participación fue 10.8% menor que en 1960.

---

<sup>19</sup> Art. cit., "The Uses and Abuses...", p. 166.

Quinto, porque según los defensores de la postura de Piven y Cloward (Steven, Rosenstone, Raymond E. Wolfinger, Powell), el voto aumentaría entre 9% y 14% si se facilitara el registro de votantes; sin embargo, esta participación aún sería menor que la de 1960, cuando el registro era más complicado y el electorado estaba menos informado.

Ahora bien, hay una debilidad en la crítica de Bennett a la propuesta de Piven y Cloward, pues compara los resultados de 1960 con los de 1988, sin considerar todas las elecciones que hubo durante ese periodo. El problema de la omisión es que no considera, por ejemplo, que efectivamente la participación disminuyó en Dakota del Norte, Maine, Minnesota y Wisconsin —estados con barreras de registro mínimas—, pero, como él mismo apunta, la participación nacional en las elecciones presidenciales disminuyó en proporciones similares. La manipulación de la información de Bennett es evidente si analizamos, por ejemplo, el caso de Wisconsin, estado en el que la participación en las elecciones presidenciales de 1960 fue de 73%, después bajo a 66.4% en 1976, pero subió a 67.4% en 1980. Estos porcentajes contradicen el patrón que Bennett utiliza para criticar la propuesta de Piven y Cloward y muestran las limitaciones de comparar porcentajes de voto en elecciones lejanas. Utilizando la misma lógica, podría compararse el porcentaje de participación de Wisconsin en las elecciones presidenciales de 1976 (66.4%) con el del año 2004 (72.9%) y sostener completamente lo contrario que Bennett, arguyendo que la participación aumentó por las bajas barreras de registro de Wisconsin.

En el extremo contrario de Piven y Cloward que enfatizan las dificultades derivadas del sistema de registro, hay quienes sostienen que el costo de votar es mínimo.



Richard Niemi<sup>20</sup>, por ejemplo, arguye que el costo de votar ha sido tremendamente exagerado, pues cualquiera puede tomarse el tiempo de ir a votar, sobre todo considerando que todos tienen recesos en los que comen o se pueden tomar un café. Y es que, desde su perspectiva, cualquiera puede tomarse 30 minutos cada cuatro años para votar al menos en la elección presidencial. Si el costo es tan bajo como describe Niemi, entonces la ganancia de votar fácilmente supera el costo. Ahora bien, el mismo Niemi sostiene que dependiendo de la posición socioeconómica del votante, el costo de votar cambia. Si bien la propuesta de Niemi es endeble, su razonamiento introduce la lógica de la elección racional para explicar la abstención.

Sucintamente, la explicación del comportamiento electoral desde una perspectiva de elección racional, como la de Guillermo Owen<sup>21</sup>, se basa en la paradoja del voto: un solo voto puede afectar tan poco el resultado general que el votante individual no tiene razón para votar. Este es el análisis clásico de la elección racional, principalmente sustentado por Downs. Podría argüirse, partiendo del equilibrio de John Nash<sup>22</sup>, que si todos los ciudadanos usaran este razonamiento, entonces pocos votarían y la probabilidad de afectar el resultado sería mayor; de lo que se seguiría que todos llegarán a la conclusión de que conviene más votar. En cualquier caso, esta perspectiva sugiere que si es racional, una persona vota sólo si los beneficios de votar son mayores que los costos. A menos de que los costos de votar sean demasiado bajos o que la utilidad sea demasiado alta, es entendible que pocos ciudadanos tengan el incentivo de votar.

---

<sup>20</sup> “Costs of Voting and Nonvoting”, *Public Choice*, 27(1976), pp. 115-119.

<sup>21</sup> “To Vote or Not to Vote: The Paradox of Nonvoting”, *Public Choice*, 42(1984), pp. 311-325.

<sup>22</sup> El punto de equilibrio de Nash es un conjunto de estrategias, una para cada jugador, en las que ningún jugador tiene incentivos para cambiar unilateralmente su decisión.

Como señala Alejandro Moreno<sup>23</sup>, dependiendo del peso que se le otorga a la información, la perspectiva de elección racional se divide en dos. Por un lado, como sostienen Lau y Redlawsk<sup>24</sup>, están los que siguiendo a Riker consideran al votante como racional y guiado por su propio interés actuando acorde a sus expectativas, por lo que busca la mayor cantidad de información para tomar la mejor decisión. El segundo tipo es más cercano a la tradición de Downs, quien considera que es irracional estar muy bien informado sobre la política, pues los costos superan, por mucho, a los beneficios. De ambas perspectivas, la de Downs es la que domina la escuela de la elección racional, pues más teóricos concuerdan con que es más probable que el cálculo de costos y beneficios desincentive a un potencial votante a votar a que lo incentive a adquirir más información. La perspectiva de Riker explica más por qué el votante que ya decidió votar lo hace; mientras la de Downs es mejor para explicar por qué algunos potenciales votantes no votan.

La crítica, por supuesto, es la simplicidad de la propuesta, pues esta visión supone que toda acción es racional y que la explicación del comportamiento electoral es puramente un cálculo de costos y beneficios<sup>25</sup>. Ian Shapiro y Donald P. Green enfatizan el abismo entre la teoría de la elección racional y la evidencia cuando afirman: “Desafortunadamente para la teoría, la gente vota”<sup>26</sup>. Además, el argumento parte del supuesto de que todos los votantes son iguales y no considera diferentes tipos de votación

---

<sup>23</sup> *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 29.

<sup>24</sup> *Ídem*.

<sup>25</sup> Green, Donald P. y Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994, pp. 47-71.

<sup>26</sup> Carole Uhlaner, “Rational Turnout: The Neglected Role of Groups, *American Journal of Political Science*, 33(1989), p. 390 cit. por Green, *op. cit.*, p. 50.

ni sus condiciones. Por ello, la propuesta de John Ferejohn y Morris P. Fiorina<sup>27</sup> es adecuada, pues concluyen que el modelo de elección racional es más ambiguo de lo que varios de sus postulantes aceptan; sin embargo, apuntan que puede ser un marco adecuado para probar otras variables o para construir un modelo que integre variables sociales y explicaciones cualitativas.

Queda por revisar, entonces, cuál es la propuesta de los teóricos que defienden una explicación puramente cualitativa, la cual puede dividirse en tres vertientes: las variables sociodemográficas, las sociológicas y las psicológicas. Si bien hay considerables diferencias entre ellas, las tres coinciden en que la abstención es responsabilidad del votante. Desde esta perspectiva, la abstención no tiene nada que ver con las propuestas de los candidatos, las opciones o las barreras institucionales; por el contrario, tiene que ver con las características personales del votante.

Por la universidad que alberga a sus principales exponentes, la teoría que explica el voto a partir de las variables sociológicas es también conocida como la escuela de Columbia. Los primeros exponentes de esta corriente fueron Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld y William N. McPhee con su libro *Voting*<sup>28</sup>. En él, sostienen que las variables sociológicas son las principales explicaciones de la abstención; esto es, la familia, la religión, los valores inculcados en la escuela y en el círculo social inmediato: amigos, compañeros de trabajo y miembros de organizaciones a las que pertenece el votante.

---

<sup>27</sup> “The Paradox of Not Voting- A Decision Theoretic Analysis”, *The American Political Science Review*, 68(1974), pp. 525-536.

<sup>28</sup> *Voting. A study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, The University of Chicago Press, 1954.

Para demostrar sus hipótesis, los autores utilizan un caso como muestra representativa: el condado de Elmira, Nueva York durante las elecciones Presidenciales de 1948. El énfasis de los autores es que la decisión de votar sólo puede entenderse en sus circunstancias sociales. La ventaja del estudio de Berelson *et al.* es que analizan un caso particular para después generalizar sus resultados. Así, estudian exhaustivamente el caso del condado de Elmira desde su historia, hasta su ubicación geográfica, arguyendo que Elmira es una muestra representativa de los pueblos de Estados Unidos<sup>29</sup> y por ello los hallazgos que encuentren son generalizables.

La socialización es entonces lo más importante, pues el momento crucial para determinar si alguien será un no votante es la juventud, cuando se forma su cultura política<sup>30</sup>. Quizá una de las conclusiones más famosas de *Voting* es que la tradición política de los padres influye determinadamente en el partido del votante, especialmente de los jóvenes. Por supuesto, los autores encuentran varios resultados interesantes, como que los jóvenes que han superado el estatus socioeconómico de sus padres tienden a votar más por el partido republicano; que entre mayor sea el votante, más amigos con sus mismas preferencias políticas tendrá<sup>31</sup>; o que la gente que menos habla de política, más tiende a cambiar de partido.

Si bien varios de los hallazgos de Berelson *et al.* son de menor utilidad para explicar la abstención, hay uno que es especialmente importante. Y es que la información

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 16. Los estudios sobre la cultura política han demostrado que, contrario a las conclusiones de Berelson *et al.*, la etapa de formación más importante para la cultura política es la infancia. Puede consultarse Rafael Segovia Canosa, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1975; también David Easton, "The Child's Acquisition of Regime Norms: Political Efficacy", *The American Political Science Review*, 61(1967), pp. 25-38.

<sup>31</sup> *Idem.*

es un tema fundamental para esta propuesta, pues explica cuándo, cómo y dónde los votantes reciben la información que moldea su cultura política. Como consecuencia de su premisa inicial y la importancia de la información, los autores enfatizan la importancia de las campañas electorales para promover el voto. Este último punto puede ser de especial relevancia para explicar la abstención, pues desde esta perspectiva la presencia o ausencia de campañas políticas explica la abstención.

La Universidad de Michigan fue la cuna de los defensores de las variables psicológicas: Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Millers y Donald E. Stokes, quienes publicaron sus principales propuestas en el libro *The American Voter*<sup>32</sup>, cuya premisa se resume en las palabras de Walter Lippmann: “el votante tiene una imagen del mundo de la política en su cabeza y la naturaleza de esta imagen es una llave para entender lo que hace en las casillas”<sup>33</sup>. Para demostrar sus propuestas, Campbell *et al.* levantaron encuestas durante distintas elecciones para tener una muestra a través del tiempo. Su idea es que hay dos efectos que analizar en el voto: el de corto plazo —las actitudes de los electores hacia los candidatos y los partidos— y el de largo plazo, que en su opinión es mucho más importante, pues determina la identificación partidista a partir del círculo social más cercano<sup>34</sup>.

Hasta ahí, no parece haber mucha diferencia entre la propuesta de las variables sociológicas y la de las variables psicológicas; sin embargo, sí la hay. Desde la perspectiva de las variables psicológicas, la hipótesis es que votar depende de las evaluaciones individuales del votante respecto a distintos objetos de la política. Si

---

<sup>32</sup> *The American Voter*, Nueva York, Wiley, 1960.

<sup>33</sup> La traducción es mía (*ibid.*, p. 13).

<sup>34</sup> Moreno, *op. cit.*, pp. 24-27.

consideramos que las percepciones son distintas de la realidad y aceptamos que éstas son determinantes para el comportamiento electoral, entonces no sólo es necesario analizar los elementos objetivos, sino también los subjetivos<sup>35</sup>. El proceso de evaluación comienza con la identificación de partido a partir de la familia<sup>36</sup>, el círculo social más cercano. Una vez asumidas las afiliaciones partidistas de la familia, especialmente de los padres, se reinterpretan los objetos externos y a partir de la percepción formada en el hogar, se reconstruye la información exterior.

Para explicar más claramente esta propuesta se utiliza una metáfora conocida como el embudo de la causalidad: en la parte ancha del embudo se encuentran los factores sociales que influyen en la conformación de una identificación partidista, las cuales conforman una subjetividad con la que cada individuo percibe los asuntos políticos y, finalmente, en la boca del embudo, se determina el voto<sup>37</sup>. Al final, la base del modelo es la identificación y lealtad partidista. El problema, por supuesto, es que en otros países tal identificación es mucho más complicada. Y es que en Europa, por ejemplo, como indican Mair, Muller y Plaser<sup>38</sup>, la identificación partidista que encuentran Campbell *et al.* en Estados Unidos es más difícil de encontrar.

El problema de este modelo, como el de algunos de las variables sociológicas, es que explica por qué votan por uno u otro partido, pero nunca explican las causas de la participación y de la abstención. No queda claro qué tiene que decir la perspectiva de las variables psicológicas sobre por qué no votan las personas. Quizá sólo podría deducirse

---

<sup>35</sup> Berelson *et al.*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 31-34.

<sup>37</sup> Moreno, *op. cit.*, p. 25.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 26.

que no votan porque en el proceso de socialización no fueron educados para votar o que en sus comunidades no tiene las condiciones necesarias para votar.

V. O. Key, Jr. dio los primeros pasos hacia un modelo de elección racional más integral cuando postuló su teoría del voto económico, cuya principal premisa es que el voto refleja cómo evalúa la población la economía. Los votantes, entonces, premian a los partidos cuyo gobierno tuvo buen desempeño económico y, por el contrario, votan contra los que tuvieron problemas económicos. Por supuesto, la propuesta es mucho más elaborada y V. O. Key, Jr. advierte que hay varias perspectivas del voto económico: el voto retrospectivo (evaluar el desempeño pasado), el voto prospectivo (calcular las posibilidades de un desempeño futuro), el voto económico de bolsillo (que refleja el beneficio personal obtenido durante el periodo del actual partido gobernante) o el voto económicos socio trópico (toma en cuenta el beneficio económico que el voto ha traído a todo el país en su conjunto)<sup>39</sup>. El modelo de V. O. Key, Jr., sin embargo, explica mejor por quién votan y no por qué votan los ciudadanos.

Partiendo de las ideas del voto económico, R. D. Tollison y T. D. Willett<sup>40</sup> proponen un modelo para explicar la abstención que si bien parte de un enfoque de elección racional, procura incluir otras variables. Nadie votaría, sostienen los autores, si fuera acertada la idea clásica de que los individuos sólo votan cuando consideran que los beneficios de su voto derivados del resultado exceden a los costos, a menos de que fueran elecciones con muy pocos votantes donde la posible influencia individual aumentara<sup>41</sup>. A

---

<sup>39</sup> Moreno, *op. cit.*, pp. 28-33.

<sup>40</sup> Tollison y Willet, art. cit., pp. 59-71.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 60.

esta visión, Tollison y Willett le llaman análisis económico limitado, pues difícilmente explica el voto en elecciones grandes, como las presidenciales.

Para construir un modelo más integral, los autores rescatan a Riker y Ordeshook, sosteniendo que los beneficios del votante no sólo derivan del resultado de la elección, sino también de los beneficios “psicológicos”; esto es, cumplir alguna sensación de deber, por ejemplo, o responder a las presiones sociales. De esta forma, Riker y Ordeshook demostraron que pueden incluirse variables sociológicas en modelos lógicos o económicos del voto. Sin embargo, hubo oposición a incluir estas variables, por ejemplo por Downs<sup>42</sup>, quien consideraba que esto hacía menos parsimonioso al modelo. Para mis propósitos, más valiosa que su propuesta es la intención detrás del modelo de Tollison y Willet, pues si está demostrado cualitativamente que las variables sociológicas son importantes para explicar el voto, cualquier modelo debería incluirlas aun cuando sea menos parsimonioso. Esta es una de las propuestas de Green y Shapiro para fortalecer el enfoque de elección racional; según ellos, estos modelos deberían incluir otras variables —por ejemplo, sociológicas y psicológicas— porque si bien el modelo puede resultar menos parsimonioso teóricamente, su explicación es más válida empíricamente<sup>43</sup>.

Como corolario de la revisión sobre la literatura que explica la abstención como responsabilidad del votante, reviso las propuestas del modelo de Lee Sigelman *et al.* y de Jerrold Rusk. Para su modelo, Sigelman *et al.* incluyen las siguientes variables sociodemográficas: raza, género, edad, estado civil, movilidad residencial, escolaridad, ingreso y trabajo público; mientras para las variables psicológicas utilizan interés en

---

<sup>42</sup> *Ídem.*

<sup>43</sup> Green, *op. cit.*, pp. 69-70.



asuntos públicos, identificación de partido, sensación de diferencias claras entre los candidatos y formación cívica<sup>44</sup>. Con todas esas variables, construyen un modelo para determinar cuál variable explica más la abstención. El modelo presta especial atención a las variables edad y escolaridad por el consenso entre la literatura sobre el comportamiento electoral de que éstas son las variables sociodemográficas que más explican el comportamiento electoral<sup>45</sup>: conforme aumenta la escolaridad y la edad, aumenta la participación electoral.

Al final, concluyen que la edad es la variable más explicativa para el voto y para el registro. La relación es la siguiente: desde que alcanzan la mayoría de edad hasta los 26 años, la participación aumenta considerablemente, después, la participación disminuye conforme aumenta la edad<sup>46</sup>. De las variables psicológicas, concluyen que influyen considerablemente, aunque lejos de la edad, el interés en asuntos públicos, la sensación de diferencias claras entre los candidatos y, sobre todo, la sensación de deber cívico. Las variables con menor impacto fueron la movilidad geográfica, el estado civil y el partido al que siguen, no obstante los republicanos tienden a votar más que los demócratas.

Lo fundamental del estudio de Sigelman *et al.* es que procura integrar las variables sociológicas, económicas y psicológicas para explicar específicamente la abstención; mientras otros estudios sólo utilizan un tipo de variables y su objetivo primordial es explicar la participación electoral y no la abstención *per se*. Como lección,

---

<sup>44</sup> Art. cit., Sigelman *et al.*, “Voting and Non Voting...”, p. 757. Para aplicar su modelo analizan el periodo entre 1978 y 1982 en Kentucky, durante el cual hubo votación en 1978 para elegir miembros de la Cámara de Representantes y del Senado; en 1979 para gobernadores y algunos congresistas; en 1980 para presidente, la Cámara de Representantes y el Senado; en 1981 para puestos locales; y en 1982 para la Cámara de Representantes.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 753.

<sup>46</sup> *Ibid.*, pp. 760-761.

el estudio de Sigelman sugiere que una variable demográfica, la edad, es por mucho la principal explicación de la abstención. Este resultado, sin embargo, puede ser muy engañoso porque el modelo privilegia las variables sociodemográficas, mientras la propuesta de variables sociológicas de Berelson *et al.* parte de un estudio detallado sobre la socialización del votante.

Jerrold Rusk presenta una propuesta un poco más amplia en su artículo *Who are Non Voters?*<sup>47</sup>. Asumiendo que los votantes son un grupo heterogéneo, Rusk propone una tipología dividida en cinco perfiles: los no votantes que son ignorantes políticamente pues no están informados sobre las propuestas de los candidatos; los no votantes indiferentes que creen que su voto no tienen ninguna utilidad dado que su participación no afecta el resultado; los no votantes selectivos que sólo se informan del candidato que les interesa; los no votantes insatisfechos que no les gusta ninguna de las opciones y los no votantes condicionalmente inactivos que no participan porque están desempleados.

Para construir su tipología, Rusk elabora un modelo para explicar la abstención en las elecciones de medio término del Senado de 1990 en Estados Unidos. Sus hipótesis son dos: primero, la varianza en las campañas (información sobre los candidatos y los asuntos específicos) dirigidas a los individuos afecta directamente la participación; y segundo, otros factores como la demografía, el interés político en general y el contexto electoral aumentan la información y la opinión. Rusk concluye que para explicar la abstención hay que dividirla en dos decisiones: votar o no votar y por quién votar. Según

---

<sup>47</sup> Jerrold Rusk y Lyn Ragsdale, "Who Are Nonvoters? Profiles from the 1990 Senate Elections", *American Journal of Political Science*, 37(1993), pp. 721-746. Según Rusk, hay cuatro tipos de explicaciones de la abstención: por las circunstancias electorales como la campaña, la competencia y las reglas de registro; por un cálculo racional de costos y beneficios; por las características psicológicas como interés en la política o insatisfacción con el sistema; y por características sociales, educativas y económicas.

Rusk, primero se decide por quién votar y luego se vota, por lo que la atención del individuo a la campaña es lo primero.

Hay cuatro escenarios dependiendo del nivel de atención a la campaña. Primero, la ignorancia política, pues algunos individuos prestan poco atención a la campaña, por lo que el problema es de poca información. Segundo, la indiferencia, que sucede con individuos que sí tienen información, pero no tienen opinión de los candidatos o su opinión es que no hay diferencia entre ellos, por lo que no deciden por quién votar y no votan. Tercero, la insatisfacción, cuando los individuos tienen suficiente información y deciden que ninguna de las opciones los representa, por lo que en vez de votar por los candidatos que no les gustan, mejor no votan. Cuarto, la inactividad, que son los individuos que regularmente nunca participan en las elecciones; puede que tengan información y opinión pero suelen abstenerse en las elecciones.

En la segunda parte del modelo, Rusk propone que las cuatro condiciones anteriores se relacionan con las características demográficas, el interés político y el contexto electoral, características que aumentan o disminuyen la posibilidad de votar. Coincidiendo con los resultados de Sigelman *et al.*, Rusk encuentra que los más jóvenes y los más viejos tienden a votar menos<sup>48</sup>. Además, encuentra las siguientes relaciones, aunque menos explicativas que la edad: a mayor escolaridad, mayor participación; los que han cambiado de domicilio tienden a votar menos por la dificultad de registrarse y porque están menos informados; y los desempleados también tienden a votar menos. Después Rusk advierte que en la literatura el acuerdo es que los no votantes suelen ser los

---

<sup>48</sup> Rusk sostiene que otros autores han encontrado la misma relación y cita a Caldeira, Patterson y Markko (art. cit., p. 731).

jóvenes poco educados con un bajo ingreso que son indiferentes acerca de los candidatos, tienen poco interés en la política y se enfrentan a barreras de registro. Su tipología ayuda a interrelacionar variables, porque bien podría haber algunos con mucha educación que sean indiferentes y por eso no voten, o viceversa.

Estos modelos, sin embargo, han recibido varias críticas. Rosenstone y Hansen, por ejemplo, afirman que la participación política de los ciudadanos depende más de las opciones e incentivos que de sus características personales<sup>49</sup>. Según ellos, si bien es cierto que los más educados tienden más a votar, en Estados Unidos los índices de educación han aumentado considerablemente desde 1960 y aun así los porcentajes de participación han disminuido; por lo tanto, la variable educación no explica por sí misma la abstención<sup>50</sup>. Por otro lado, Piven y Cloward sostienen que la explicación de la abstención por variables sociales, económicas y demográficas confunde causas por consecuencias, pues buscan patrones de abstención en un universo de no participantes, intentando determinar las características comunes y asumiéndolas como causa de su abstención; por lo tanto, este tipo de modelos sólo pueden entenderse en el contexto de las instituciones, porque si no tienen poco valor explicativo<sup>51</sup>.

A pesar de que sus críticas son similares, la propuesta de Piven y Cloward difiere considerablemente de la propuesta de Rosenstone y Hansen. Ambas reconocen cierta importancia de variables como la educación para explicar la abstención; sin embargo, Piven y Cloward proponen entender éstas en un marco de instituciones, mientras

---

<sup>49</sup> Rosenstone, Steven, J y John Mark Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York, Macmillan, 1993, p. 5.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>51</sup> Piven y Cloward, *op. cit.*, p. 117.

Rosenstone y Hansen sugieren analizar la interacción de éstas con la movilización promovida por los líderes políticos<sup>52</sup>. Para los primeros, las barreras institucionales determinan la participación electoral y las características personales sólo potencializan ese efecto; para los segundos, las características personales predisponen al ciudadano, en mayor o menor medida, a la movilización promovida por los líderes, partidos, grupos y organizaciones<sup>53</sup>.

### III. OTRO PAÍS, OTRA SITUACIÓN

Personas residiendo fuera de su patria siempre ha habido. La migración no es nada nuevo ni único de este siglo. Sin embargo, en las últimas décadas los lazos institucionales entre las diásporas y sus países natales se han fortalecido<sup>54</sup>, acaso por las facilidades del desarrollo tecnológico o por el aumento de los flujos migratorios y la concentración de las diásporas. Uno de los primeros y más importantes pasos para fortalecer esta relación es el derecho a votar desde el extranjero; por ello, desde la segunda mitad del siglo 20 varios países han implementado programas de voto en el exterior.

Después de revisar la teoría sobre la abstención electoral, es evidente que los casos prototípicos de estudio son las elecciones presidenciales en Estados Unidos. Nada sorprendente, considerando que la mayoría de estos teóricos son estadounidenses y las

---

<sup>52</sup> Rosenstone, *op. cit.*, pp. 20-36. Al final, Rosenstone y Hansen explican la disminución de la participación electoral en Estados Unidos en gran medida porque también ha disminuido la movilización promovida por los partidos, líderes y organizaciones políticas

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>54</sup> Carlos González Gutiérrez menciona los casos de Marruecos, Filipinas, Turquía, México, India y República Dominicana como ejemplos de países que han procurado fortalecer relaciones con sus diásporas (“De Estados y diásporas”, en Carlos González Gutiérrez [coord.], *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2006).

elecciones con mayores porcentajes de participación en Estados Unidos suelen ser las presidenciales. Además, la constante disminución desde 1960 de la participación en Estados Unidos en las elecciones nacionales ha sembrado la preocupación en la academia estadounidense por explicar las causas de la abstención<sup>55</sup>.

Las hipótesis derivadas de ese caso también pueden explicar la abstención de los mexicanos residentes en el exterior, siempre y cuando se enfaticen las dos particularidades de los programas de voto en el exterior que lo diferencian de las elecciones presidenciales en Estados Unidos. Por un lado, organizar elecciones en otro país supone enormes dificultades técnicas no sólo por el método de voto, su promoción o la necesidad de montar toda la infraestructura necesaria, sino por las dificultades de implementar y coordinar un programa público en otro país. Por otro lado, los residentes en el exterior están alejados de la política nacional y su interés en el proceso electoral de su país natal puede ser especialmente bajo.

Si bien tanto las dificultades técnicas como la indiferencia electoral son retos de todo proceso electoral, ambas particularidades se enfatizan en los programas de voto en el extranjero. Por ello, éstas constituyen las dos variables directrices de esta investigación. Por supuesto, éstas no son necesariamente excluyentes ni absolutas, pues la explicación más integral considera ambas variables y asume la heterogeneidad de los mexicanos residentes en el exterior. Sin embargo, en aras de ponderar posteriormente cuál fue la principal causa de la abstención, analizaré en capítulos diferentes cada variable. Por lo tanto, mis dos variables independientes son las barreras institucionales y la indiferencia

---

<sup>55</sup> Rosenstone, *op. cit.*, p. 1.

electoral, mientras mi variable dependiente es la abstención de los mexicanos residentes en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006.

Partiendo del concepto de Piven y Cloward, entiendo por barreras institucionales los obstáculos logísticos para votar que abarcan desde una organización deficiente de las elecciones, hasta un proceso tortuoso de registro y voto. Las barreras institucionales, sin embargo, no son necesariamente producto de ineptitud organizativa; por el contrario, las principales barreras, las de registro, son mecanismos para garantizar la confiabilidad y autonomía de la elección, pues entre más seguridad, más requisitos para votar se requieren. Por lo tanto, la primera hipótesis es que las características del sistema electoral mexicano, repleto de candados para garantizar la confiabilidad y autonomía de la elección, provocaron que el proceso de registro y voto fuera excesivamente tortuoso para los mexicanos residentes en el exterior y, por ende, el porcentaje de participación fuera tan bajo.

Por otro lado, defino la indiferencia electoral como desinterés del potencial votante por participar en las elecciones, cuyo origen puede ser un cálculo de costos y beneficios o características sociodemográficas, sociológicas y psicológicas. La distinción es importante porque las explicaciones que atribuyen la responsabilidad de la abstención al votante y no a las instituciones parten o bien de una perspectiva de elección racional o bien de un enfoque de variables sociodemográficas, sociológicas y psicológicas. No obstante los tres enfoques partir de supuestos distintos, los tres coinciden en atribuir la responsabilidad de la abstención al potencial votante. Por ello, la segunda hipótesis es que partiendo de un cálculo de costos y beneficios o por razones sociodemográficas,

sociológicas o psicológicas, los mexicanos residentes en el exterior son indiferentes al proceso electoral mexicano, pues no aprovecharon la oportunidad de votar en las elecciones presidenciales de 2006; por lo tanto, el derecho a votar nunca fue una demanda generalizada de los residentes en el exterior, sino sólo de algunos líderes de las organizaciones de migrantes.



## CAPÍTULO II

### LA INDIFERENCIA ELECTORAL

Ni los comerciales y conciertos de los Tigres del Norte, ni los eventos con celebridades deportivas como Javier Aguirre, Rafael Márquez, Adrián Fernández o el equipo de fútbol soccer Chivas USA, entre otros, fueron suficientes para promover el registro de los migrantes en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) para poder votar en las elecciones presidenciales de 2006. Tampoco fue suficiente que cientos de organizaciones migrantes hayan participado en la difusión del programa y se repartieran más de cuatro millones de formatos para registrarse. Algo impidió que los mexicanos residentes en el exterior se registraran para votar.

En este capítulo, analizo si efectivamente la hipótesis de la indiferencia electoral explica la abstención de los mexicanos residentes en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006. Según ésta, partiendo de un cálculo de costos y beneficios o por razones sociodemográficas, sociológicas o psicológicas, los mexicanos residentes en el exterior son indiferentes al proceso electoral mexicano, pues no aprovecharon la oportunidad de votar en las elecciones presidenciales de 2006; por lo tanto, el derecho a votar nunca fue una demanda generalizada de los residentes en el exterior, sino sólo de algunos líderes de las organizaciones de migrantes. Para analizar la validez de esta hipótesis, parto de dos supuestos: por un lado, a mayor organización y demandas de los migrantes por el derecho a votar, menor es su indiferencia electoral; por otro lado, entre

más informados sobre el acontecer político mexicano están los migrantes según las encuestas, también es menor su indiferencia electoral.

Divido el capítulo de la siguiente forma. En el primer apartado, rastreo los orígenes del programa para revisar si los migrantes demandaron el derecho a votar en el extranjero, para lo cual sigo dos hilos conductores: el desarrollo de programas e instituciones gubernamentales para relacionarse con la diáspora y la organización y demanda de los residentes en el exterior, principalmente en Estados Unidos, exigiendo el reconocimiento de sus derechos políticos en México. En el siguiente apartado, reviso los resultados de cuatro encuestas a los residentes en el exterior para analizar la intención de voto reportada por los entrevistados. Finalmente, en el tercer apartado, analizo los resultados finales del programa, comparándolos con el universo de posibles votantes para determinar si los que solicitaron su inscripción al padrón electoral de residentes en el exterior, los inscritos en el mismo padrón y los votantes fueron una muestra representativa de ese universo. La comparación la limito a las siguientes variables: edad, sexo, educación, estado de residencia en Estados Unidos y estado de procedencia en México; esto porque el IFE sólo recopiló información sobre esas variables a partir de los requisitos para solicitar la inscripción a la LNERE.

## I. EL ACERCAMIENTO ENTRE LA DIÁSPORA, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EL GOBIERNO

En México, el tema de la migración no es nada nuevo. Por el contrario, desde la Segunda Guerra Mundial, la migración ha constituido una de las principales preocupaciones de la

política exterior mexicana<sup>56</sup>. Ya entonces se había notado la importancia potencial y efectiva de los mexicanos residentes en el exterior, pero no sería sino hasta la última década del siglo 20 que las organizaciones de migrantes, principalmente en Estados Unidos, y el gobierno mexicano coincidieron para construir una relación más estrecha. En este apartado, analizo la historia del programa de voto en el exterior desde dos perspectivas: primero, siguiendo el desarrollo institucional de los programas e instituciones gubernamentales para relacionarse con la diáspora —consagradas en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)<sup>57</sup>— y, segundo, rastreando la demanda de las organizaciones migrantes por sus derechos políticos.

Diásporas tan grandes como la mexicana invitan a reconsiderar a partir de un enfoque transnacional la concepción tradicional del Estado. Desde esta perspectiva, los Estados deben reformular su política migratoria y relacionarse con los nuevos actores internacionales aprendiendo de las experiencias exitosas de otras diásporas como la filipina<sup>58</sup>. Por ello, desde inicios de la década de los años noventa, el gobierno mexicano intentó acercarse a su diáspora con programas e instituciones que buscaban responder a

---

<sup>56</sup> El ingreso de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial reorientó el curso del flujo migratorio mexicano, pues incitó al gobierno estadounidense a emprender una gran maquinaria de guerra que requería de mano de obra mexicana. Esto ya había pasado antes, principalmente durante la Primera Guerra Mundial; sin embargo, esta vez fue diferente porque el gobierno mexicano comenzó a intervenir más activamente en sus asuntos migratorios y junto con su homónimo estadounidense institucionalizaron en el Programa Bracero una práctica proveniente desde mediados del siglo 19: el flujo de mano de obra mexicana para las necesidades industriales estadounidenses.

<sup>57</sup> El IME, creado en abril de 2003, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que se ubica dentro de la Subsecretaría para América del Norte.

<sup>58</sup> A partir de la década de los años setenta, el gobierno filipino canalizó el excedente de mano de obra para atender la demanda de trabajadores de los países del Golfo. De ahí surgió una extensa y efectiva red de trabajadores temporales administrada por el gobierno, cristalizando el proyecto que muchos países han tenido —como México con el Programa Bracero—, pero pocos han consolidado (José S. Brillantes, “Políticas y mecanismos filipinos en torno a la migración y el empleo en el extranjero” en Carlos González Gutiérrez [coord.], *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México DF, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 53-63).

las necesidades y demandas de los mexicanos en el exterior.

El proceso de inclusión fue paulatino y ha sido un proyecto con continuidad a pesar de la alternancia política. Según Carlos González, el acercamiento es parte de una estrategia de política exterior que ha sobrevivido a los cambios en la política mexicana y se ha mantenido constante desde 1990 hasta nuestros días<sup>59</sup>. También Leticia Calderón Chelius apoya este punto cuando afirma que “a pesar de la larga trayectoria histórica de la migración mexicana, fue hasta el gobierno del Presidente Salinas de Gortari cuando se pusieron en marcha programas concretos dirigidos a atender a los migrantes”<sup>60</sup>.

Las causas del acercamiento, según algunos analistas, trascienden la buena voluntad y detrás de la creación del PCME durante el sexenio de Carlos Salinas, y después en el IME, podemos vislumbrar intenciones de utilizarlos como medios del gobierno mexicano para cabildear en Estados Unidos. Desde esta perspectiva, la iniciativa de crear el PCME en 1990 fue resultado de la intención del gobierno mexicano de acercarse a las élites hispanas con influencia en el Congreso estadounidense para cabildear a favor de México respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esta es la opinión de Carlos González Gutiérrez y Rafael Fernández de Castro, siguiendo una línea teórica con mucha fuerza en la literatura sobre diásporas en el mundo,

---

<sup>59</sup> Decía González en 2003 refiriéndose al IME: “es importante destacar que el IME hereda un trabajo de trece años que había desarrollado anteriormente el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), creado en la Cancillería en 1990. Siempre enfatizo ese hecho, porque ha sido uno de los componentes de la política exterior de México que ha tenido continuidad a lo largo de casi dos décadas y en varios sexenios ha sido una estrategia consistente y de largo plazo (Entrevista de María Celia Toro a Carlos González Gutiérrez en el programa “El IME: el brazo operativo del gobierno de México para el trabajo continuo con las comunidades de mexicanos en el exterior” en el programa de radio *Las relaciones internacionales de México* [735], 12 de febrero de 2008).

<sup>60</sup> Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a los migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2003, p. 185.

hipótesis sustentada en el cabildeo exitoso de diásporas como la filipina, la india, la turca o la marroquí<sup>61</sup>.

El gobierno mexicano cuenta con un formidable brazo operativo para instrumentar sus acciones en el exterior: cincuenta oficinas consulares en América del Norte; sin embargo, éstas eran unidades independientes reactivas que se limitaban a solucionar problemas, pues les faltaba una línea directriz, una institución que les guiara dentro de un mismo proyecto. De la reactividad a la actividad; así puede definirse la nueva política hacia los migrantes a partir de la década de los años 90 y consolidada en programas para los migrantes como la matrícula consular y el voto de los mexicanos en el extranjero.

Sin embargo, el PCME fue sólo el primer paso del largo camino para establecer una relación con la diáspora. Para comprender el paso de la indiferencia del gobierno respecto a su diáspora a la inclusión, es necesario considerar tres pilares que conforman la política respecto a los migrantes del gobierno mexicano a partir del año 2003, pues en ellos se revela la inclusión de los grupos de migrantes y, además, aparece el canal institucional para las demandas de los migrantes. El primero es el Consejo Nacional para las Comunidades en el Exterior (CNCE), encabezado por el Presidente de la República e integrado por los titulares de once Secretarías de Estado<sup>62</sup>. El segundo es el Consejo

---

<sup>61</sup> Ejemplos de esto constituyen varios de los artículos de Gustavo Cano (por ejemplo, “The Mexican Government and Organised Mexican Immigrants” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, V, 2007; o “Organizing Immigrant Communities in American Cities- Is this Transnationalism, or What?” Working Paper # 103, Center for Comparative Immigration Studies [CCIS], UCSD, La Jolla, CA); o de Liliana Ferrer Silva (“Cabildeo en Estados Unidos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, 84).

<sup>62</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Economía; de Hacienda y Crédito Público; de Educación Pública; de Desarrollo Social; de Trabajo y Previsión Social; de Salud; de Turismo; y de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (CCIME), compuesto por 125 líderes mexicanos y mexicanos-estadounidenses residentes en Estados Unidos y Canadá y elegidos por sus comunidades para asesorar al gobierno de México sobre los problemas que enfrentan. El tercero es el IME, cuyo objetivo es ejecutar las decisiones del CNCE que a su vez se mantiene en constante diálogo con el CCIME. De esta forma, el IME ejecuta las decisiones de un consejo intersecretarial y, a su vez, recoge las sugerencias de un consejo de migrantes.

Bien lo advierte Carlos González cuando señala que detrás de la creación del CNCME está el reconocimiento implícito de que las comunidades mexicanas enfrentan problemas que son parte de un conjunto y no problemas aislados, por lo que la ayuda no puede brindarse sectorialmente, dependencia por dependencia, pues requiere un enfoque sistémico e integral<sup>63</sup>. De la misma forma, el CCIME representa una diferencia fundamental en la relación del gobierno mexicano con su diáspora, porque los consejeros son líderes comunitarios independientes que no le deben su lugar en el consejo al gobierno de México, sino a los sectores de la comunidad que los eligieron<sup>64</sup>, por lo que puede confiarse en que por este medio las demandas de los migrantes, o al menos de los migrantes organizados, llegan al gobierno. Incluso, Fernández de Castro asegura que él y su equipo pudieron constatar en sus entrevistas que “los miembros del CCIME son un grupo de verdaderos líderes de base y de opinión, los hay presidentes de pequeñas organizaciones a favor de los derechos humanos, educativas o de salud, o bien dirigentes

---

<sup>63</sup> “Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior”, en Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México DF, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 201.

<sup>64</sup> Art. cit., “The Mexican Government...”, pp. 33-36.

de clubes de oriundos, e incluso algunos que han destacado en el mundo de los negocios”<sup>65</sup>.

Hay, sin embargo, un gran obstáculo para diseñar e implementar políticas públicas para los migrantes en Estados Unidos, pues implica intervenir en jurisdicción estadounidense. Esto ha resultado en dificultades causadas por programas como la matrícula consular o el voto en el extranjero. El mejor ejemplo de esto es la polémica causada por la publicación del IME de una guía del migrante con consejos y advertencias sobre los obstáculos para cruzar la frontera de Estados Unidos y México. En el congreso estadounidense, dos congresistas criticaron la guía con la siguiente pregunta retórica: “¿Puede usted imaginar si el Departamento de Estado pusiera a circular una publicación que dijera: ‘Nosotros no recomendamos robar, pero si de cualquiera manera va usted a involucrarse en un robo en México, aquí tiene algunos consejos útiles de cómo forzar la puerta?’”<sup>66</sup>.

Sorprendentemente, la mayoría de las opiniones sobre la política de inclusión de los migrantes suelen ser positivas. Sergio Aguayo y Rafael Fernández de Castro, a pesar de tener reservas sobre los gobiernos de Vicente Fox, aplauden en sus artículos la nueva política de inclusión a los migrantes<sup>67</sup>. También Leticia Calderón Chelius reconoce que cuando Vicente Fox asumió la Presidencia, el tema migratorio volvió a ser parte central

---

<sup>65</sup> Entrevistas colectivas e individuales a una muestra seleccionada de paisanos en Estados Unidos, llevadas a cabo por un grupo de académicos de universidades de ambos países (ITAM, Notre Dame, Loyola Marymount y Universidad de Texas en Arlington), referidas en “La nación mexicana en Estados Unidos” en *Reforma*, 10 de noviembre de 2003.

<sup>66</sup> “Guía del migrante provoca tensiones” en *Univisión Noticias*, 10 de enero de 2005. Disponible en <http://noticias.univision.com/estados-unidos/latinos/article/2005-01-10/guia-del-inmigrante-provoca-tensiones>.

<sup>67</sup> Me refiero específicamente a las columnas redactadas para el diario *Reforma*. Las referencias exactas pueden consultarse en la bibliografía.

de la política nacional, por lo que “inició un discurso reivindicatorio de la condición de los migrantes que incluyó la bandera de la lucha por los derechos políticos de esa comunidad”<sup>68</sup>. Aguayo también advierte: “en el caso del gobierno federal, el IME ha dado un recital de cómo actuar sin complejos, pues rompió definitivamente con la indiferencia oficial hacia lo que sucede con nuestros ciudadanos en otros países; por ejemplo, defendiendo a los mexicanos condenados a muerte o con la demanda del 2003 contra Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia por violaciones al derecho consular”<sup>69</sup>.

Hasta aquí he descrito el desarrollo de instituciones y políticas del gobierno mexicano para incluir a los residentes en el exterior en su agenda; sin embargo, también es necesario enfatizar la movilización y organización de los migrantes exigiendo sus derechos políticos. Una de las imágenes más recurrentes del migrante mexicano es la del bracero discriminado en búsqueda de mejores oportunidades en otro país. Mucho tiene de cierto, las causas de la migración mexicana son principalmente económicas y las condiciones de varios migrantes continúan siendo difíciles; sin embargo, también hay mexicanos en el exterior organizados que muestran su presencia en Estados Unidos en la gran cantidad de clubes de oriundos, en el control que ejercen sobre los medios de comunicación en español, en su creciente presencia en los sindicatos de las industrias donde predominan y en las organizaciones no gubernamentales, muchas veces con apoyo de la Iglesia católica o fundaciones privadas, que han logrado constituir.

Según Carlos González, a diferencia de lo que sucede con los judío-americanos

---

<sup>68</sup> Calderón, *op. cit.*, p. 185.

<sup>69</sup> “Sin complejos” en *Reforma*, 25 de marzo, 2009.



con respecto a la seguridad de Israel, o los cubano-americanos y su repudio al régimen encabezado por Fidel Castro, en el caso de la diáspora mexicana no existe un asunto prioritario que produzca consenso entre ellos<sup>70</sup>. Esto se debe a los diferentes orígenes y estratos sociales que limitan los lazos más allá de afinidades culturales o religiosas. Sin embargo, después de enfatizar las diferencias entre los migrantes y las dificultades de concebir objetivos comunes, también es necesario destacar su potencial. Tanto el gobierno como los migrantes deben obtener algún beneficio en la organización de la diáspora. Liliana Ferrer Silva adopta la tesis del cabildeo y apunta: “si bien el Servicio Exterior Mexicano no cuenta con un equipo experto en técnicas de cabildeo y mercadeo político, en materia de acercamiento a comunidades mexicanas, el IME ha integrado un equipo profesional en casi todos los consulados de México en Estados Unidos, y mucho de su trabajo está relacionado con la promoción de nuestros intereses/cabildeo. Esta valiosa experiencia y conocimientos se deben aprovechar”<sup>71</sup>. Detrás de esta afirmación subyace la idea de que la organización de los migrantes también puede servir para cabildear sus propios intereses, como muestra la presión de estos para promover su derecho a votar en las elecciones mexicanas.

En opinión de Leticia Calderón Chelius y Nayamín Martínez Cossío, la participación de las organizaciones migrantes para promover el voto en el exterior mediante movilizaciones, participación en foros, protestas públicas y cabildeo con los distintos legisladores fue tan importante que gracias a ella el proyecto se mantuvo vivo y

---

<sup>70</sup> *Op. cit.*, p. 195.

<sup>71</sup> *Art. cit.*, p. 17.

pudo cristalizarse<sup>72</sup>. La movilización por el voto en el exterior, entonces, revela interés por votar, contradiciendo la hipótesis de la indiferencia electoral.

Desde principios de la década de los años 80, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) impulsó la demanda de extender la ciudadanía a quienes radicaban fuera del país. Incluso, Porfirio Mucho Ledo afirma que desde 1975 propuso la inclusión de una reforma electoral para permitir el sufragio migrante en la elección presidencial de 1976<sup>73</sup>. Sin embargo, el proyecto tomó fuerza cuando en 1987 los mexicanos residiendo en Los Ángeles comenzaron a impulsar una campaña exigiendo al gobierno el derecho a votar en las elecciones, la cual culminó en la constitución de la Asamblea Mexicana por el Sufragio Efectivo (AMSE) a favor del voto en el exterior. La coincidencia del surgimiento de la AMSE en las primeras elecciones de 1988 revela el origen del voto migrante, pues estos se manifestaron en Estados Unidos para poder votar tanto por el candidato del PAN, Manuel Clouthier, como por el del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas<sup>74</sup>.

A partir de este momento, comienza la institucionalización de la relación entre los partidos políticos y los migrantes, pues desde 1990 la AMSE contó con el apoyo de algunos comités perredistas formados en California y promovió la repartición de volantes en lugares públicos y recolectó firmas para poder respaldar alguna posible iniciativa de ley en el Congreso mexicano<sup>75</sup>. Si bien estos primeros esfuerzos por demandar su derecho

---

<sup>72</sup> “‘La democracia incompleta’: la lucha de los mexicanos por el voto en el exterior”, p. 217 en Calderón, *op. cit.*

<sup>73</sup> Jesús Martínez Saldaña, “Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana”, *Migración Internacional*, 2(2003), p. 104.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>75</sup> Calderón y Martínez, *cap. cit.*, p. 221.

político a votar no se cristalizaron en alguna iniciativa de ley, sentaron el precedente de la preocupación de algunos migrantes organizados por votar en las elecciones nacionales. Después de no poder votar en las elecciones presidenciales de 1994, el 21 de agosto de 1994 la misma organización presentó una demanda, con más de 10,000 firmas, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El reclamo no encontró eco y los mismos líderes continuaron presionando juntando firmas, manifestándose frente a los consulados y realizando elecciones simbólicas en California, Illinois y Texas<sup>76</sup>.

La presión de los migrantes, como señalan Calderón y Martínez, mantuvo viva la iniciativa; sin embargo, el catalizador fue la coyuntura de reformas electorales, cuya discusión comenzó en 1995. Afortunadamente, la propuesta fue parte de un paquete de reformas electorales promovido por integrantes de varios partidos políticos y se discutió no como una reforma aislada, sino como otra de las reformas para fortalecer a la democracia. La distinción es importante porque el voto en el exterior, entonces, se convirtió en un medio para la democratización y no un fin en sí mismo.

Atribuir a un solo partido, como lo hacen Calderón y Martínez con el PRD, la promoción del programa de voto en el exterior en el paquete electoral de 1997 es inexacto, pues el paquete se discutió en mesas con representación de todos los partidos y el voto en el exterior era sólo una de las propuestas. Sin embargo, el PRD es el partido que más ha mantenido el vínculo con los migrantes desde hace más de dos décadas, “permitiéndoles adquirir la membresía, ocupar puestos de dirigencia, asistir como

---

<sup>76</sup> Martínez Saldaña, art. cit., pp. 104,112.

delegados al Congreso Nacional y establecer comités partidistas”<sup>77</sup>. Por su parte, el PAN no estrechó relaciones con los migrantes sino hasta la presidencia de Vicente Fox, cuando se creó el puesto de director de Organización en el Extranjero cuyo objetivo es reclutar a sus simpatizantes dentro y fuera del México ofreciéndoles el estatus de miembros adherentes del partido. Por otra parte, el PRI ha sido el partido más indiferente hacia los migrantes; antes del 2000 tuvo pocas relaciones con los mexicanos residentes en el exterior<sup>78</sup>, pero con la derrota en las elecciones presidenciales de 2000 comenzó a incluir el tema del voto en el extranjero en su agenda.

Finalmente, en 1996 se aprobó la reforma constitucional que abría la posibilidad jurídica de votar en el exterior<sup>79</sup>. Una vez abiertas las puertas jurídicas, el voto en el exterior pasó a su etapa legislativa, en la que se recibieron iniciativas de ley para reglamentarlo e implementarlo. Si bien es difícil atribuir a un solo partido la aprobación de la reforma constitucional de 1996, en este proceso, que culminó en 2005 con la aprobación del proyecto final, tanto el PRD como el PAN fueron los principales promotores del proyecto, con la renuencia del PRI.

En opinión de Calderón y Martínez<sup>80</sup>, si en 1996 formar parte de un paquete electoral fue una virtud del proyecto de voto en el exterior, en la fase de reglamentación fue una dificultad, pues la propuesta estaba estancada en medio de otras propuestas con

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>78</sup> Hay algunas excepciones, pues irónicamente, a pesar de su oposición al voto, el PRI incluyó en su lista de candidatos a diputados a Eddy Varón Levy, un militante radicado en Los Ángeles y que tenía fuertes lazos con algunos dirigentes partidistas. Varón Levy logró colarse en la lista de diputados plurinominales y se convirtió en miembro del Congreso de la Unión en la misma elección en la que el PRI perdió la Presidencia. Esta, sin embargo, no fue la tendencia general (*ibid.*, p. 109).

<sup>79</sup> Calderón y Martínez, cap. cit., p. 222.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 240.

mayor oposición. Sin embargo, la presión de los migrantes continuó y tanto el PAN como el PRD promovieron la iniciativa. Entre la aprobación de la reforma constitucional y la reglamentación también hubo movilizaciones de migrantes para promover la aprobación del programa. En febrero de 1998, “una delegación de más de 20 activistas provenientes de distintos puntos de Estados Unidos (California, Illinois, Texas y Iowa) arribaron a la Ciudad de México para examinar el estado de los avances respecto a la puesta en marcha del voto en el exterior”<sup>81</sup>. Si bien no consiguieron su objetivo de votar para las elecciones del año 2000, el movimiento fue importante porque fue el origen de la coalición Nuestro Voto en el 2000, que siguió presionando para reglamentar el voto en el extranjero, junto a otras organizaciones<sup>82</sup>.

En el ámbito local, acaso uno de los mayores logros de una organización migrante para presionar y cabildear por una reforma es el trabajo de la organización Frente Cívico Zacatecano, establecida en Los Ángeles, que presionó para aprobar una reforma en el Congreso local que reconoce la residencia binacional de los zacatecanos en el extranjero, permitiéndoles participar como candidatos a puestos de elección popular aunque radiquen en Estados Unidos y reservando dos lugares en la legislatura estatal para diputados migrantes<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>82</sup> Por ejemplo: la Coalición Internacional de Mexicanos en el Exterior (CIME), con miembros en Texas, Chicago, Nueva York y Nueva Jersey; el Consejo Electoral Mexicano del Medio Oeste; el Comité Nacional Pro voto México 2000; la Campaña Nacional por el voto Ausente; Migrantes Mexicanos por el Cambio (MIMEXCA), fundada por líderes empresariales en California en 1998, y la Organización de Mexicanos en el Exterior (OEM), fundada en 2003 (Patricia H. Escamilla Hamm, “De cómo el transnacionalismo facilita la participación de los inmigrantes mexicanos en la política estadounidense”, *Migración y Desarrollo*, 12 [2009], pp. 89-114).

<sup>83</sup> Martínez Saldaña, art. cit. p. 97.

## II. LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN

En este apartado presento los resultados más significativos de cuatro encuestas a los residentes en el exterior para analizar su indiferencia electoral. Tres de las encuestas son anteriores a las elecciones de 2006, por lo que partiendo de ellas analizo la intención de voto para determinar si hubo indicios de indiferencia electoral; mientras la cuarta encuesta es posterior a la elección y con ella reviso cuáles fueron los principales obstáculos para el registro y voto según los migrantes entrevistados.

La primera encuesta, levantada en 1998, que procuró medir la posible participación electoral de la diáspora fue *Migración internacional y participación electoral*<sup>84</sup>, coordinada por Jorge Santibáñez Romellón. A continuación presento algunos de las respuestas más relevantes. A la pregunta “¿a usted le gustaría votar en las elecciones presidenciales mexicanas del año 2000 si se encontrara en Estados Unidos?”, 86% declaró que sí. A la pregunta “¿estaría dispuesto a registrarse en un padrón electoral de mexicanos en Estados Unidos?”, 84.2% respondió que sí. Sin embargo, a la pregunta: “¿cuánto tiempo estaría dispuesto a invertir para ir a registrarse en ese padrón electoral?”, 17.5% respondió una hora y 8.7% respondió lo suficiente. A la pregunta “¿estaría dispuesto a hacer los trámites necesarios para obtener una credencial de identificación?”, 82% respondió que sí. A la pregunta “¿cuánto tiempo estaría dispuesto a invertir para

---

<sup>84</sup> La encuesta fue levantada en 1998 y utilizó muestreo probabilístico a migrantes internacionales que llegaban de o se dirigían a Estados Unidos por algunos de los siguientes aeropuertos: Ciudad de México, Zacatecas, Bajío, Morelia y Guadalajara. Estos aeropuertos son las zonas tradicionales de salida de los migrantes internacionales y que reciben o envían vuelos de las principales zonas de llegada de estos migrantes en Estados Unidos. La encuesta fue aplicada durante un mes, del 17 de agosto al 16 de septiembre de 1998. En total se aplicaron 1,021 cuestionarios a migrantes en tránsito hacia Estados Unidos y a 898 migrantes que regresaban a México (*Migración internacional y participación electoral*, pp. 370-371 en Jorge Alcocer [comp.], *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizontes, 2005).

tramitar esa credencial de identificación?”, 19% respondió 1 hora y 9.2% respondió lo suficiente. A la pregunta “¿piensa usted que se podría votar por correo desde Estados Unidos para elegir presidente de México en el año 2000?”, 63% respondió que sí. A la pregunta “¿tiene credencial electoral federal con fotografía?”, sólo 20.3% respondió que sí. A la pregunta “¿a cuál de los siguientes lugares estaría dispuesto a trasladarse para registrarse?”, 78.2% respondió que a un consulado sí, 13.9% que a un condado sí, 13.1% respondió que a otra ciudad sí y otro 13.7% respondió que a una ciudad fronteriza sí. Por otro lado, las respuestas relacionadas con la credencialización sugieren que sólo 20% de los migrantes tenían credencial del IFE, pero varios estarían dispuestos a tramitarla en el extranjero, por lo que la campaña de credencialización, según esta información, no sólo sería efectiva, sino necesaria, considerando que este requisito disminuyó cuantiosamente el porcentaje de potenciales votantes.

Finalmente, la pregunta relacionada con el lugar al que los migrantes estarían dispuestos a ir a registrarse revela una clara preferencia por los consulados; por lo que los residentes en el extranjero declararon confiar en las representaciones diplomáticas y consulares para registrarse. La conclusión de esta encuesta es que la intención de voto era alta entre los migrantes; la disposición a invertir el tiempo suficiente en el proceso de registro y voto era baja; la posibilidad de obtener credenciales de elector en el extranjero era bien aceptada; y los consulados eran el lugar al que más estarían dispuestos a trasladarse para registrarse.

La segunda encuesta previa a las elecciones de 2006 la levantó el Centro Hispánico PEW<sup>85</sup> del 12 de julio de 2004 al 28 de enero del 2005 en los siguientes consulados en Estados Unidos: Los Ángeles, Nueva York, Chicago, Atlanta, Dallas, Raleigh y Fresno. El cuestionario estuvo en español y entrevistaron a 4,836 personas, todos en proceso de tramitar las matrícula consular.

De la información obtenida por el Centro Hispánico PEW, la intención de voto es similar a la reportada por la encuesta coordinada por Santibáñez. Si prácticamente nueve de cada diez entrevistados respondieron que les gustaría participar en las elecciones presidenciales de México, entonces el reporte de intención de voto prometía mucha participación y, además, interés en el proceso electoral. Si bien esta encuesta no averiguó la disposición a invertir tiempo en el registro para votar, sí averiguó un estimado de cuántos potenciales votantes cumplían con el requisito de credencial del IFE: 42%, porcentaje cercano al máximo universo de votantes con credencial del IFE calculado por el COLEF (4.2 millones). La encuesta revela, además, una relación positiva entre los migrantes con menos años en Estados Unidos y la posesión de credencial del IFE, pues 64% de los encuestados que han estado menos de dos años en Estados Unidos tienen credencial del IFE, mientras sólo 29% de los que llevan más de 15 años también tienen.

La tercera encuesta la levantó el IFE enviando un cuestionario a todos los inscritos en la LNERE que proporcionaron su correo electrónico<sup>86</sup>. La encuesta se envió el 22 de noviembre de 2006 a 19,571 correos electrónicos. El 24 y 28 de noviembre se enviaron recordatorios respectivamente a todos los que no habían contestado aún. Al final,

---

<sup>85</sup> Pew Hispanic Center, *Survey of Mexican Migrants Part Two: Attitudes Toward Voting in Mexican Elections and Ties to Mexico*.

<sup>86</sup> Anexo del “Capítulo 9: Evaluación” en IFE, *Informe final...*, México, 2006.



se recibieron 580 cuestionarios de 29 países diferentes, la muestra constituye 2.96% de todas las personas a la que se les envió. Cabe señalar, además, que el nivel de escolaridad de la muestra fue muy alto: 39% con posgrado, 36% con licenciatura, 13% con bachillerato, 5% con secundaria y 2% con primaria. Los hallazgos más sobresalientes son dos: confusión sobre la modalidad de registro y voto postal y percepción de que el requisito de credencial de elector expedida en México era una de los principales obstáculos para registrarse y votar. Las siguientes respuestas confirman estos dos hallazgos.

A la pregunta sobre si las oficinas de correo eran accesibles y las consideraban seguras para registrarse y votar la gran mayoría respondió que sí (80%); sin embargo, a la pregunta de si el costo para el registro se les hizo excesivo, 43% respondió que no, mientras 21% respondió que no tan accesible y 29% respondió que el costo fue caro; lo que indica que al menos 50% no estuvo de acuerdo en pagar por registrarse. Entre los que tuvieron problemas para registrarse, el problema más recurrente fue mandar su solicitud por correo regular y no por correo certificado (16%), lo que revela confusión respecto al voto postal.

Ahora bien, la encuesta también procuró medir el vínculo que mantienen los migrantes con México con las siguientes preguntas. A la pregunta “en promedio, ¿cuántas veces ha llamado por teléfono a México en el último mes?”, 36% respondió más de diez, 29% entre cinco y diez, 28% entre 1 y 4, y 4% ni una vez. A la pregunta “en promedio ¿cuántas veces ha mandado dinero a México en los últimos tres meses?”, 49% respondieron que nada y 51% han mandado entre 1 y más de 10 veces. A la pregunta

“¿pertenece a alguna organización de mexicanos que reside en el exterior?”, 19% respondió que sí y 78% respondió que no. A la pregunta “¿lee algún periódico o revista para estar enterado de lo que sucede en México o no?”, 88% respondió que sí y 10% que no. A la pregunta “¿usted personalmente, qué tan interesado está en la política mexicana?”, 82% respondió muy interesado y 16% respondió interesado pero no mucho.

Las respuestas revelan que el interés en la política mexicana de la muestra fue muy alto. Esto puede perder cierto valor si consideramos que la muestra fue sólo de lo que se registraron y proporcionaron correo electrónico, pues podría estar sesgada. Sin embargo, en términos generales muestra una tendencia que contradice la hipótesis de la indiferencia electoral por participar en las elecciones presidenciales mexicanas. El problema del sesgo, sin embargo, puede contrarrestarse parcialmente con las preguntas de la encuesta sobre la opinión de los registrados sobre por qué otros migrantes no votaron, pues así las respuestas ya no se refieren a su experiencia personal, sino a los casos que ellos conocieron. A la pregunta “por lo que usted sabe o por los comentarios que ha escuchado ¿cuáles cree que hayan sido los principales problemas para que otros mexicanos no se decidieran a votar desde el extranjero?”, 32% respondió la credencial de elector, 20% respondió que se enteraron tarde o no se enteraron, 15% que el procedimiento era muy complicado, 13% porque no quisieron dar sus datos por miedo a la migra y 13% porque simplemente no quisieron votar. La última razón es la indiferencia y tanto la credencialización como el voto postal están entre las primeras tres. Además, a la pregunta “en su opinión ¿cuál fue el trámite más complicado de hacer?”, los primeros dos problemas fueron tener y obtener la credencial de elector (28%) y enviar la solicitud por correo certificado (24%).

Otra pregunta sobre la experiencia de otros migrantes según los registrados es la siguiente: “para los mexicanos que usted conoce que votaron desde el extranjero y por lo que usted sabe o ha escuchado ¿qué tan importante fue para ellos poder votar para la elección presidencial de México este año?”, 60% respondió muy importante, 20% importante pero no mucho, 13% no sabe o depende, 4% no fue importante. Esta pregunta puede contrastarse con la pregunta sobre la experiencia personal del votante “para usted personalmente, ¿qué tan importante fue que pudiera votar para la elección presidencial de México desde el extranjero?”, 90% respondió muy importante, 3% importante pero no mucho, 1% no fue importante. Si bien cuando se refiere a su experiencia personal los encuestados otorgan mayor importancia al derecho a votar en el extranjero, su opinión sobre la trascendencia del derecho a votar para todos los migrantes también sugiere interés generalizado entre todos los migrantes.

La cuarta encuesta la realizó el Centro Hispánico PEW entre el 16 de enero y el 6 de febrero de 2006<sup>87</sup>. Si bien todavía no eran las elecciones, el proceso de inscripción al LNERE terminó precisamente el 15 de enero, por lo que el objetivo de la encuesta era medir por qué el registro a la LNERE fue tan bajo. La encuesta se basa en preguntas telefónicas en español (96%) de 987 adultos mexicanos que viven en Estados Unidos. La encuesta enfocó sus preguntas para analizar el interés de los residentes en el exterior por la política mexicana, por lo cual es particularmente útil midiendo la indiferencia electoral.

Los resultados más sobresalientes son los siguientes. A la pregunta “¿en qué año serán las próximas elecciones presidenciales en México?”, 45% contestó correctamente,

---

<sup>87</sup> Roberto Suro y Gabriel Escobar, *Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections*, Pew Hispanic Center, Washington, 2006.

2% incorrectamente y 53% no sabía. A la pregunta “¿en qué mes serán las próximas elecciones presidenciales en México?”, 41% contestó correctamente, 22% incorrectamente y 37% no sabía. Finalmente, a la pregunta “¿qué tan frecuentemente consultas las noticias sobre México?”, 33% contestó muy de cerca, 44% cerca, 17% no mucho y 8% nada.

La conclusión de todas estas respuestas es que si bien hay cierta indiferencia sobre la política mexicana y el proceso electoral específicamente, la mayoría reportó interés. Respecto a los aspectos técnicos del programa, la encuesta también revela respuestas sugerentes. Proponiendo cinco posibilidades para que los encuestados respondieran cuáles creían que eran las causas de que los migrantes no se hubieran registrado en la LNERE, la primera respuesta fue no tener los documentos necesarios (67%); la segunda fue “a veces pienso que no estoy suficientemente informado sobre las política mexicanas de voto” (61%); la tercera fue no tener información suficiente sobre cómo registrarse (55%); la cuarta fue las dificultades para aplicar para el registro (46%); y la quinta, que media más directamente la indiferencia electoral, fue la más rechazada, pues sólo 28% concordaron con la afirmación “estoy haciendo mi vida en Estados Unidos y las elecciones en México no son importantes para mí”.

Las cuatro encuestas coinciden, en diferentes proporciones, en tres puntos principales: había interés para votar entre los mexicanos residentes en el exterior; los principales obstáculos para votar fueron el requisito de credencial para votar y el proceso de registro postal, pues hubo varias confusiones al respecto, especialmente enviando el registro por correo ordinario y no por correo certificado; y, finalmente, los residentes en

el exterior mantienen una relación estrecha con México no sólo comunicándose con su familia y enviando dinero, sino manteniéndose informados sobre las noticias mexicanas. Por lo tanto, la hipótesis de la indiferencia electoral pierde validez analizada desde la perspectiva de las encuestas.

Antes de pasar al siguiente capítulo, conviene dedicar algunos párrafos a la estrategia de difusión del programa de voto en el extranjero, pues ésta contribuye a explicar la indiferencia electoral, porque precisamente el objetivo de esta campaña era promover el registro y voto incitando a los residentes en el extranjero a participar en las elecciones presidenciales de 2006. La campaña de difusión, entonces, explicaría cierto grado de indiferencia electoral, pues sus deficiencias podrían haber provocado un problema en la implementación.

El objetivo de la estrategia de difusión fue informar a alrededor de 4.2 millones de mexicanos viviendo en el extranjero sobre el derecho, mecanismo, requisitos y tiempos legales para ejercer el voto postal para la elección presidencial de 2006<sup>88</sup>. La estrategia de difusión se dividió en tres. Primero, informar sobre la importancia del voto en el extranjero explicando y convenciendo a los residentes en el exterior sobre la inscripción en la LNERE. Segundo, promover el voto de los inscritos en el padrón. Tercero, transmitir mensajes de agradecimiento por haber participado en el programa. Considerando que alrededor de 80% de los registrados votaron y que el mensaje de agradecimiento no se relaciona especialmente con la abstención, la etapa de difusión relacionada con este apartado es la primera.

---

<sup>88</sup> Anexo del “Capítulo 6: Estrategias de difusión”, p. 1 en IFE, *Informe final...*, México, 2006.

Dos preguntas de la encuesta que levantó el IFE después de la elección están relacionadas con la difusión. A la pregunta “hablando sobre la campaña de difusión del voto en el extranjero, dígame por favor ¿dónde vio o escuchó mensajes publicitarios?”, la respuestas fueron las siguientes: 78% en televisión, 39% en prensa escrita, 32% en radio, 19% en Embajada o Consulado, 7% en Establecimientos, 2% en estadios de futbol, 7% en otro lugar y 12% no escuchó nada de la campaña. Por lo tanto, la percepción de los votantes fue que los medios de difusión más importantes para promover el registro y voto fueron los anuncios de televisión, la prensa escrita y la radio.

Ahora bien, la promoción del registro se dividió en una estrategia activa, promover e informar, y otra reactiva, responder las dudas de los interesados. El primer paso de la estrategia activa fue difundir información sobre el programa en las zonas de México con mayores índices de migración mediante anuncios de radio y televisión para que las familias de los residentes en el exterior les informaran sobre el nuevo programa. Después, el segundo paso y el más efectivo según los resultado expuestos en el párrafo anterior, fue una campaña de radio y televisión en Estados Unidos en los medios de comunicación de habla hispana nacionales y locales en algunas ciudades, así como repartición de folletos y trípticos explicando cómo registrarse y votar durante el último mes de inscripción a la LNERE. De esta estrategia, al final hubo 1,499 anuncios de televisión con un total de aproximadamente 454,623,474 impactos, mientras en radio hubo 6,246 anuncios. El último paso de la promoción activa fue organizar eventos artísticos y deportivos para fomentar la inscripción a la LNERE; por ejemplo, conciertos de los Tigres del Norte y firmas de autógrafos de renombrados futbolistas.

La estrategia de difusión reactiva procuró facilitar la búsqueda de información de cualquier interesado; para ello, el IFE estableció líneas telefónicas gratuitas llamando desde cualquier país, una página de voto en el extranjero con toda la información necesaria para inscribirse y votar y un correo electrónico para responder cualquier duda<sup>89</sup>. Además, el IME promovió el registro y voto elaborando el boletín electrónico *Lazos*, difundido en todas las representaciones diplomáticas y consulares, así como en una lista de más de 10,000 correos electrónicos de miembros de organizaciones de migrantes mexicanos en todo el mundo; también, se integró una base de datos con 5,083 correos para difundir el voto en el extranjero, con la dirección de escuelas, sindicatos, empresarios, restaurantes, asociaciones de migrantes, cámaras de comercio, bancos, remesas, medios de comunicación, etc. Finalmente, personal del IFE viajó a todas las representaciones diplomáticas y consulares para informar a todo el personal sobre el programa para que estos pudieran responder cualquier duda.

La importancia de la difusión del programa es fundamental, especialmente en perspectiva comparada, pues países como Argentina enfrentan serios problemas de difusión, por lo que algunos autores atribuyen la baja participación de la diáspora argentina en las elecciones nacionales a ese problema. Sin embargo, este no es el caso de México, pues la campaña de difusión del programa fue intensa y aprovechó dos de las principales ventajas de México para promover el programa: por un lado, la gran concentración de la diáspora en un solo país, pues así fue posible difundir el programa en

---

<sup>89</sup> El correo electrónico era [cove@ife.org.mx](mailto:cove@ife.org.mx) y desde éste los encargados del programa atendieron más de 1000 solicitudes de información.

los medios de comunicación nacional estadounidense, y, por otro lado, la red consular y diplomática de México, pues sus oficinas sirvieron para difundir el programa.

### III. VOTANTES Y UNIVERSO DE POSIBLES VOTANTES

Termino este capítulo con un apartado sobre la relación entre la muestra de votantes y el universo de migrantes. Analizo cuatro categorías —solicitantes para inscribirse en la LNERE, inscritos en la LNERE, votantes y universo de posibles votantes— siguiendo cinco variables: edad, género, estado de residencia en Estados Unidos, estado mexicano de procedencia y educación. La fuente de las categorías solicitantes, inscritos y votantes es el Anexo Estadístico del Informe Final sobre el voto de los mexicanos residentes en el exterior; mientras la fuente de la información para la categoría universo de posibles votantes es el Censo de población nacida en el extranjero de Estados Unidos del 2006, pues en ese año fue el registro y voto de los mexicanos en el extranjero<sup>90</sup>.

Incluyo las categorías de solicitud de inscripción en la LNERE e inscritos en la LNERE porque el énfasis de la hipótesis sobre las barreras institucionales, que analizo en el siguiente capítulo, son los problemas en la etapa de registro, por lo que considero relevante analizar el comportamiento de las tres categorías. Sin embargo, como se muestra en la tabla de correlaciones y las gráficas que presento en las próximas páginas, el comportamiento de los migrantes que efectivamente votaron, los solicitantes para registrarse y los inscritos en la LNERE es casi idéntico en todas las variables. Cabe

---

<sup>90</sup> La información desglosada de todas las variables para todas las categorías las presento en el Anexo 1.



señalar, además, que el universo de potenciales votantes lo definí por las estadísticas estadounidenses de todos los mexicanos residentes en el extranjero mayores de dieciocho años de edad. Esta fue la mejor fuente que encontré, pues no hay estadísticas mexicanas de las variables analizadas por país de residencia de los mexicanos en el extranjero y considerando que entre 98% y 99% de los mexicanos en el exterior viven en Estados Unidos, la exclusión de 1% o 2% del universo puede sacrificarse en aras de presentar la correlación.

También es necesario apuntar algunos detalles sobre las variables analizadas. El primero es sobre el estado mexicano de procedencia de los migrantes: para determinar el estado de procedencia, el IFE tuvo dos opciones: o bien según el estado en el que el migrante reportó haber nacido o según los dígitos de la credencial de elector. Incluyo las dos variables porque los porcentajes son distintos y podría tener alguna consecuencia en las correlaciones. Además, los dos indicadores son cualitativamente diferentes, pues uno mide el porcentaje de votantes por estado de nacimiento y otro mide el porcentaje de votantes por el último estado de residencia, asumiendo que la credencial de elector corresponde al lugar donde el migrante vivía en México.

El segundo apunte es sobre la variable educación. El Anexo Estadístico del Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el exterior no incluye la información sobre la variable educación, por lo que el único indicador sobre la escolaridad de los votantes en el exterior proviene de la encuesta posterior a la elección que levantó el IFE por correo electrónico. En ella, la distribución porcentual de la muestra es la siguiente: 39% con posgrado, 36% con licenciatura, 13% con bachillerato,

5% con secundaria y 2% con primaria. El IFE sostiene que la muestra compuesta por 2.96% (580) del total de registrados que proporcionaron su correo electrónico en el formato de registro (19,571 personas) es “una muestra robusta, por lo que se pueden obtener estimadores significativos”<sup>91</sup>; sin embargo, este supuesto es erróneo, pues las personas que contestaron la encuesta se autoseleccionaron y no constituyen una muestra representativa de los votantes ni de los registrados. A pesar de esto, la teoría sobre participación electoral de la que se desprende la hipótesis de la indiferencia electoral considera la variable educación<sup>92</sup> para explicar la abstención electoral, como se muestra en el primer capítulo. Por ello, incluyo en las correlaciones la variable educación sólo para esbozar la relación entre educación y participación de los migrantes en términos generales con la única evidencia cuantitativa al respecto; sin embargo, cualquier conjetura sobre la influencia de la educación para explicar la abstención es especulación cualitativa.

La tabla muestra la correlación entre las cinco variables a partir del coeficiente de Pearson. En una escala del 0 al 1, este indicador mide la relación entre las variables, la fuerza de esa relación y si ésta es positiva o inversa. Entre más se acerca el coeficiente a 1, mayor es la relación entre las variables y dependiendo del signo del coeficiente, la variable es positiva o inversa.

---

<sup>91</sup> Anexo del “Capítulo 9: Evaluación”, p. 3 en IFE, *Informe final...*, *op. cit.*

<sup>92</sup> Específicamente me refiero a la teoría que explica la abstención a partir de variables sociodemográficas. De los dos presentadas en el primer capítulo, la propuesta de Rusk es la que enfatiza más la escolaridad para explicar la abstención. Sin embargo, ninguno de estos modelos considera la escolaridad como la principal explicación sociodemográfica de la abstención, sino subordinada a la edad.

Tabla de correlaciones de coeficiente de Pearson

|                                                                                       | Edad   | Estado de residencia en Estados Unidos | Estado de procedencia en México <sup>93</sup> | Educación | Género |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------|--------|
| Correlación entre el universo de migrantes y los votantes                             | .905** | .990**                                 | .741**                                        | -.554**   | 1.00** |
|                                                                                       |        |                                        | .605**                                        |           |        |
| Correlación entre el universo de migrantes y los que solicitaron inscripción la LNERE | .926** | .993**                                 | --                                            | --        | 1.00** |
| Correlación entre el universo de migrantes y los inscritos en la LNERE                | .917** | .992**                                 | .780**                                        | --        | 1.00*  |
|                                                                                       |        |                                        | .641**                                        |           |        |

Tabla elaborada por el autor a partir de información del Anexo Estadístico del Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el exterior y las estadísticas del Censo de población nacida en el extranjero de Estados Unidos del 2006<sup>94</sup>.

De las cinco variables, tres muestran coeficientes muy altos. Para la variable edad, la correlación de las tres categorías con el universo muestran una relación muy alta — entre 0.905 y 0.926—; esto indica que en la variable edad los votantes son una muestra representativa casi perfecta del universo de potenciales votantes. Lo mismo sucede con la variable estado de residencia en Estados Unidos porque el coeficientes es muy parecido, pues oscila entre 0.900 y 0.933; por lo tanto, esta relación sugiere que en la variable estado de residencia los votantes fueron una muestra representativa casi perfecta de todos los migrantes en edad de votar en Estados Unidos. Lo mismo sucede con la variable

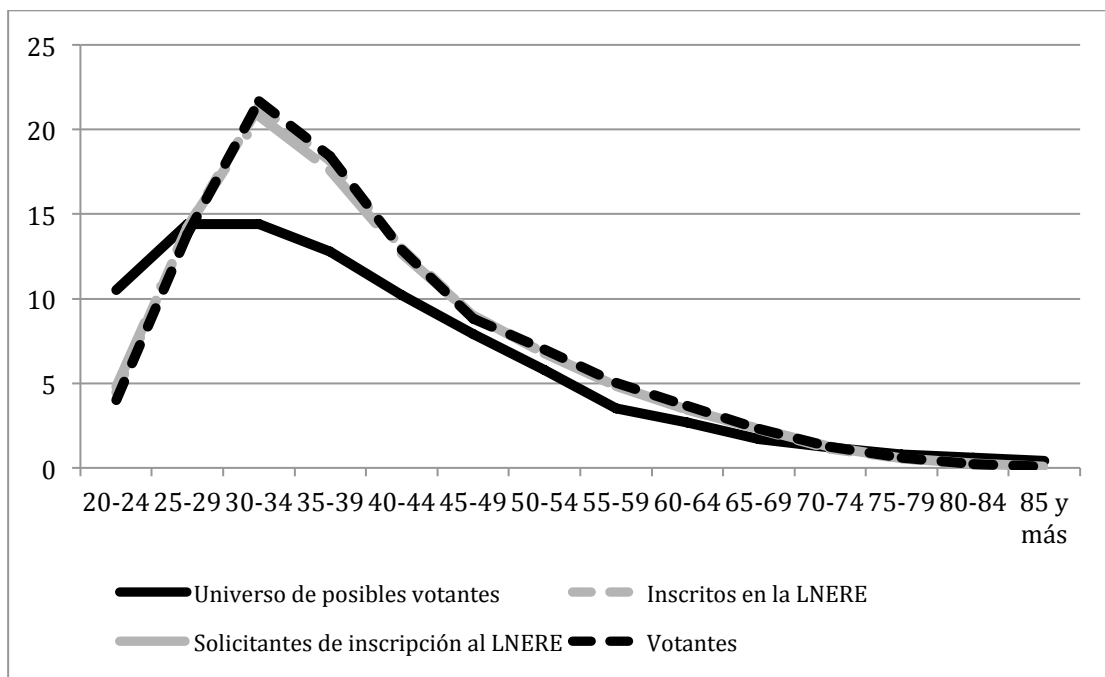
<sup>93</sup> En la celda de arriba está la correlación por estado de procedencia y en la de abajo por estado al que corresponden los dígitos de la credencial de elector.

<sup>94</sup> Omíto la información para la correlación entre el universo de migrantes y los que solicitaron su inscripción a la LNERE en la variable “Estado de procedencia en México” porque la información sobre esta variable en el Anexo Estadístico del informe final es errónea, pues los porcentajes sumados exceden considerablemente 100%. Para la variable educación sólo hay información sobre los migrantes que votaron, por lo que no presento la correlación para las categorías solicitantes e inscritos en la LNERE.

género, cuyo coeficiente es de 1.00 exacto, lo cual muestra una muestra perfecta de la variable género del universo de posibles votantes en la participación de los extranjeros en las elecciones presidenciales de 2006.

El comportamiento de la variable edad coincide con las predicciones de Lee Sigelman *et al.* y Jerrold Rusk expuestas en el primer capítulo, pues los más jóvenes y los más viejos son los que menos votan. Como se muestra en la siguiente gráfica, si bien los solicitantes e inscritos en la LNERE y los votantes son una muestra representativa del universo de potenciales votantes, como revela el coeficiente de Pearson, en el rango de edad entre 30 y 44 años, el universo de potenciales votantes está sub representado, pues el porcentaje de votantes, solicitantes e inscritos es mayor en ese rango.

Gráfica de porcentaje de voto según la edad



El estado mexicano de procedencia y la educación son las dos variables con relaciones distintas a las otras tres. Los coeficientes del estado de procedencia, tanto a partir del estado de nacimiento como del último estado de residencia en México, muestran una relación positiva fuerte, pero menos estrecha que las otras tres variables; en otras palabras, la muestra de migrantes que votaron en las elecciones de 2006 representa considerablemente bien el total de migrantes por estado mexicano de procedencia.

Como era de esperarse, considerando que los porcentajes de la variable educación no constituyen una muestra representativa para la categoría votantes, el coeficiente de Pearson de -0.554 indica una fuerte relación inversa entre educación y voto en la comparación de la muestra y el universo de posibles votantes. De este coeficiente se deduce que los votantes no son una muestra representativa del universo de posibles votantes, por lo que conforme aumenta la educación, disminuye la abstención. Si bien esta relación causal se deriva de una muestra no representativa de la variable educación, el resultado coincide con los supuestos de la teoría de variables sociodemográficas — parte de la hipótesis de la indiferencia electoral— de que a mayor educación, mayor disposición a votar.

Tanto la teoría como el coeficiente de Pearson de la variable educación muestran una tendencia que, en términos de la hipótesis de la indiferencia electoral, sugiere que los residentes en el exterior con menor educación son más indiferentes al proceso electoral mexicano y, por ello, tienden a votar menos. Si bien la evidencia para afirmar esto no es suficiente, pues la muestra no es representativa, es importante enfatizar esta relación,

pues éste es el único aspecto de la hipótesis de la indiferencia electoral que contribuye a explicar, aunque sea parcialmente, la abstención de los mexicanos en el exterior.

Tabla de la variable educación

|                            | Universo de potenciales votantes en Estados Unidos | % del universo de potenciales votantes en Estados Unidos | Muestra de los votantes que respondieron a la encuesta posterior a la elección | % de la muestra de los votantes que respondieron a la encuesta posterior a la elección |
|----------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Primaria                   | 3,081,310                                          | 48.3%                                                    | 12                                                                             | 2%                                                                                     |
| Secundaria                 | 1,396,175                                          | 21.9%                                                    | 29                                                                             | 5%                                                                                     |
| Preparatoria o equivalente | 1,001,830                                          | 15.7%                                                    | 75                                                                             | 13%                                                                                    |
| Licenciatura o posgrado    | 895,510                                            | 14%                                                      | 435                                                                            | 75%                                                                                    |

La información sobre el universo de potenciales votantes son del censo de Estados Unidos sobre la población de origen extranjero viviendo en Estados Unidos (<http://www.census.gov/population/www/socdemo/foreign/index.html>). La información de la muestra es de la encuesta posterior a la elección que levantó el IFE enviando un cuestionario a todos los inscritos en la LNERE que proporcionaron su correo electrónico.

Aún si la muestra para la variables educación fuera representativa, la causalidad entre variables sociodemográficas y abstención es débil, pues las estadísticas sólo muestran un patrón sociodemográfico entre los votantes, pero no analizan todo el proceso electoral. Por ello, aunque la muestra fuera representativa, la variable educación no explica satisfactoriamente la abstención, pues a partir de ésta se esperaría que la mayoría de los residentes en el exterior con Licenciatura o Posgrado votaran en las elecciones de México. Sin embargo, la enorme diferencia entre el número de votantes final (33,111) y los residentes en el exterior con Licenciatura o Posgrado (895,510) refuta este supuesto.

Por ello, es más correcto afirmar que la teoría y escasa evidencia sugieren un patrón de mayor escolaridad entre los votantes residentes en el exterior que entre el universo de posibles votantes.

### CAPÍTULO III

#### LAS BARRERAS INSTITUCIONALES

Mucha paciencia, disposición a gastar diez dólares estadounidenses y credencial de elector expedida por el IFE en México son los tres elementos que mejor resumen el proceso de voto en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2006. La paciencia, o una profunda convicción en la participación electoral extraterritorial, fue necesaria para seguir el tortuoso proceso para votar; los diez dólares fueron el costo de envío del formato para solicitar la inscripción al Listado Nominal de Electores en el Extranjero (LNERE); y la credencial de elector fue uno de los tantos candados para garantizar la confiabilidad del proceso electoral fuera de México.

En este capítulo, analizo si efectivamente la hipótesis de las barreras institucionales es acertada explicando la abstención de los mexicanos residentes en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006. Según ésta, las características del sistema electoral mexicano, repleto de candados para garantizar la confiabilidad y autonomía de la elección, provocaron que el proceso de registro y voto fuera excesivamente tortuoso para los mexicanos residentes en el exterior y, por ende, el porcentaje de participación fuera tan bajo.

Divido el capítulo por etapas del ciclo de política pública enfocándome sólo en la formulación, toma de decisión e implementación del Programa de Voto en el Extranjero (PVE), pues esas fueron las etapas determinantes para el diseño e implementación de las



barreras institucionales. Los apartados que componen el capítulo son los siguientes. En el primero, examino las fuentes —estudios, seminarios y análisis estadísticos— de las comisiones de especialistas dividiéndolas en dos: por un lado, las cuantitativas que analizan las características de la población objetivo y, por otro lado, las de modalidades de voto en el extranjero y experiencias de otros países. Al final de este apartado presento una tabla con las alternativas de diseño del PVE para introducir el segundo apartado, en el que analizo la toma de decisión: cuál, cómo y por qué se eligió la modalidad final del programa. Finalmente, en el tercer apartado analizo la implementación del PVE concentrándome en el proceso de registro en la LNERE y de voto.

Por la amplitud del PVE, antes de ahondar en las etapas de formulación, toma de decisión e implementación conviene introducir una breve cronología de las fechas más importantes de estas etapas. En julio de 1996, se aprobó la reforma constitucional que permitió por primera vez votar en un país distinto a México. Esto inició un periodo de legislación intermitente de nueve años en el que se presentaron en la Cámara de Diputados dieciocho iniciativas de ley. A un año de las elecciones presidenciales de 2006, en mayo de 2005, y después de la revisión de varias comisiones de especialistas, se aprobaron los lineamientos básicos del programa.

La carrera contra el tiempo comenzó. Quedaban diez meses para afinar los detalles del programa e implementar toda la infraestructura necesaria para el voto en el extranjero. Inmediatamente comenzó la difusión del programa y el primero de octubre de 2005 inició el periodo de envío de solicitudes para inscribirse en la LNERE. El 15 de enero de 2006 terminó el plazo para enviar solicitudes, cuyo límite para recibirlas fue 30

días después, el 15 de febrero. Al final, enviaron su solicitud de inscripción 56,312 residentes en el exterior, de los cuales 40,876 completaron el registro satisfactoriamente. A partir de entonces, se procesaron las solicitudes de inscripción para el LNERE y se armaron los Paquetes Electorales Postales (PEP), que se entregaron al Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) el 21 de abril para enviárselos a los residentes en el exterior inscritos en la LNERE. El 2 de mayo empezó el envío de boletas electorales y tuvieron hasta las 8 de la mañana del 1º de julio para enviar su voto. Ese mismo día se clasificaron todos los paquetes electorales para enviarlos al día siguiente al Local Único ubicado en las instalaciones del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) plantel Ciudad de México, donde se computaron todos los votos. En la madrugada del 3 de julio, los presidentes y secretarios de los consejos distritales recibieron los resultados y el 5 de julio los sumaron a los resultados nacionales.

## I. LAS FUENTES Y MODALIDADES DEL PROGRAMA

La historia del PVE comienza en julio de 1996 con la reforma de la fracción tercera del artículo treinta y seis constitucional para desvincular el derecho a votar de la obligación de hacerlo en un distrito electoral específico. En el mismo paquete de reformas electorales, también reformaron el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para incluir el artículo octavo transitorio que ordenó al Consejo General conformar una comisión de especialistas para determinar la factibilidad técnica y jurídica del voto de los mexicanos en el extranjero.

A partir de la reforma, nueve años pasaron para que se aprobara el proyecto final del programa de voto para los migrantes mexicanos y durante ese periodo se presentaron varios estudios y se organizaron varios encuentros internacionales para reflexionar sobre la factibilidad y las posibilidades del programa. A grandes rasgos, los estudios y seminarios fueron de dos tipos: los que analizaban las modalidades de voto en el extranjero y los que examinaban las características de los mexicanos residentes en el extranjero. Sin considerar las restricciones presupuestarias —esas vendrían después cuando se discutió la propuesta en el Congreso—, de la interacción entre ambas dimensiones se propuso cuál era la mejor modalidad de voto en el extranjero para las características de los migrantes mexicanos.

Comienzo por las fuentes para determinar las características de la población objetivo del PVE. Diáspora es la palabra para denominar a la población de un país que abandona su lugar de origen. Las hay dispersas y muy organizadas, como la filipina, pero también concentradas y menos organizadas, como la mexicana. Sin embargo, las características fundamentales que distinguen a la diáspora mexicana de cualquier otra son sus dimensiones y concentración en un sólo país.

La población mexicana de residentes en Estados Unidos supera a la población del Distrito Federal (8,851,080) y se acerca a la población del Estado México (15,175,862)<sup>95</sup>. Los números son los siguientes. Entre 98% y 99% de los mexicanos en el exterior viven en Estados Unidos<sup>96</sup>; para 2006 eran 11.6 millones de migrantes de primera generación

---

<sup>95</sup> La información es del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>).

<sup>96</sup> Por la concentración de la diáspora mexicana me enfocaré describiendo a los mexicanos residentes en el exterior que viven en Estados Unidos. Esta no es una decisión arbitraria, el IFE y las

(nacidos en México), entre los cuales alrededor de 7 millones eran indocumentados. A estos 12 millones hay que agregar otros 19 millones de migrantes de segunda generación (estadounidenses de ascendencia mexicana inmediata).

La principal fuente cuantitativa para determinar las características de la diáspora mexicana fue el estudio *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006*, encargada al Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y dirigido por Jorge Santibáñez y Rodolfo Corona<sup>97</sup>. Para entender la población objetivo es necesario destacar tres puntos: primero, sin importar la modalidad de voto, sólo los residentes en el exterior mayores de dieciocho años podrían votar; segundo, si la credencial para votar expedida en México fuera un requisito, era necesario estimar cuántos migrantes la tenían; tercero, la condición legal del migrante puede influir considerablemente para votar, pues los ilegales evitarían participar en un proceso que podría delatarlos<sup>98</sup>. A partir de estos indicadores, que reviso a continuación, se construyó el universo de posibles votantes.

Para el 2006, el estudio estimaba que habría alrededor de 11.6 millones de mexicanos viviendo en Estados Unidos, de los cuales 9,966,875 (85.92%) serían mayores de dieciocho años y 1,633,125 (14.08%) menores de edad. De los residentes mayores de dieciocho años, 63.87% (7,409,191) estaría conformado por migrantes indocumentados,

---

comisiones de especialistas también concentraron sus estudios en la diáspora que vive en Estados Unidos considerando que ésta constituye 98% de la población objetivo.

<sup>97</sup> Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006, Colegio de la Frontera Norte/Instituto Federal Electoral, México, 2004.

<sup>98</sup> En la modalidad final escogida para el programa, el voto se hizo por correo. Para esto, los migrantes debían inscribirse en la LNERE y entre los requisitos para la inscripción era un comprobante de domicilio en el exterior para que ahí llegara el paquete electoral con la boleta para votar. Este requisito, por ejemplo, excluye el voto de los migrantes indocumentados.

residentes temporales, estudiantes de intercambio y residentes permanentes; mientras 22.04% (2,557,684) serían ciudadanos estadounidenses naturalizados<sup>99</sup>. El estudio no presenta ningún indicador sobre la población de residentes legales mayores de dieciocho años para 2006 y se limita a distinguir entre naturalizados y no naturalizados. Sin embargo, en la sección de antecedentes sí incluye la información para 2003: 7,904,000 de mexicanos nacidos en México, de los cuales 2,787,000 (35.26%) son indocumentados y 5,117,000 (64.74%) son inmigrantes autorizados (1,742,000 naturalizados y 3,375,000 autorizados). La omisión del dato para 2006 revela que para los cálculos del estudio la condición de legalidad o ilegalidad no era determinante para el voto, aunque sí incluyen la condición de naturalización o no naturalización. Sintetizando, el primer indicador, mayoría de edad, sugiere un universo máximo de 9,966,875; si le agregamos el segundo indicador, condición legal, este número se restringe a los mexicanos mayores de dieciocho años legalmente establecidos en Estados Unidos: 5,117,000 para el año 2003.

El siguiente indicador —fundamental pues desde entonces se auguraba su requisito para votar en el extranjero— fue la posesión de credencial de elector expedida en México. Para definir ese número, el estudio parte de dos supuestos: por un lado, que el padrón electoral está continuamente actualizado y cubre casi la totalidad de mexicanos mayores de dieciocho años y, por otro lado, que el registro de habitantes del padrón electoral es similar al del Censo de Población. La propuesta fue, entonces, buscar la diferencia entre los habitantes de un estado y el padrón electoral del mismo estado para

---

<sup>99</sup> Presento los datos del estudio del COLEF; sin embargo, cabe señalar que el censo estadounidense presenta cifras diferentes. Jorge Santibáñez explica la diferencia por la definición de residente de ambas mediciones. Mientras el censo de Estados Unidos considera a los trabajadores temporales como residentes, la medición del COLEF no los incluye, pues la estancia promedio de éstos en Estados Unidos es entre seis y ocho meses. La diferencia suele ser de entre 400 mil y 600 mil migrantes, precisamente la diferencia entre ambas mediciones.

suponer que aquellos registrados en el padrón que no estuvieran en el estado constituían la población con credencial de elector que podría estar en el extranjero. De la relación, concluyeron que el máximo número de residentes en el extranjero con credencial para votar era 4.5 millones y el mínimo 2.5 millones<sup>100</sup>.

Al final, en el Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el exterior, el comité de evaluación reportó: “a falta de un recuento exhaustivo de credenciales de elector en el exterior, como base para el cálculo del universo potencial de electores se utilizaron las estimaciones sobre inscritos en el Listado Nominal del territorio nacional que ya no viven en su domicilio por haberse mudado al extranjero (4.2 millones)”<sup>101</sup>. Este número fue determinante para calcular el máximo universo de potenciales votantes bajo el requisito de credencial de elector para votar desde el extranjero<sup>102</sup>.

Cuatro fuentes constituyeron los cimientos del Programa de Voto en el Exterior, pues de ellas se analizaron las modalidades de voto: el informe de la Comisión de Especialistas de 1998, el Seminario Internacional de 1998, una conferencia trilateral México-Canadá-Estados Unidos sobre el voto en el extranjero y un estudio comparado de 161 países con programas o iniciativas de voto en el extranjero. A continuación sintetizo los hallazgos de cada uno.

---

<sup>100</sup> La varianza depende de las defunciones y los domicilios no localizados.

<sup>101</sup> Esta cifra constituye el único dato confiable que se tiene sobre la posibilidad máxima de votantes desde el extranjero, pero no identifica la proporción de inscritos del padrón que aún conserva su credencial para votar con fotografía o que la llevó consigo al emigrar. Otros datos confiables que presentó el estudio para determinar el máximo y mínimo universo de votantes son los siguientes. Primero, aquellos que cambiaron su domicilio registrado en el padrón electoral por causa de residencia en el extranjero fueron 1,496,089. Segundo, 1,755,769 ciudadanos fueron localizados en su domicilio pero no proporcionaron su información personalmente porque estaban trabajando o estudiando en Estados Unidos.

<sup>102</sup> En el Anexo 2 presento algunas de las características sociodemográficas más relevantes de la diáspora mexicana en Estados Unidos.

El 29 de abril de 1998 se integró una Comisión de Especialistas con trece académicos<sup>103</sup>, cuyo objetivo era determinar la viabilidad técnica del PVE partiendo del principio de preservar todos los mecanismos de confianza del complejo entramado electoral mexicano<sup>104</sup>. Lo más importante de la comisión fue que, después de examinar los programas de voto en el extranjero de otros países, reportó que había seis modalidades de voto derivadas de tres variables fundamentales: 1) requisito de credencial para votar con fotografía expedida en México o con la posibilidad de expedirlas en el extranjero; 2) voto postal a distancia o voto personal en casillas ordinarias o especiales; 3) requisito o no de inscripción en una lista nominal de electores en el extranjero.

La segunda fuente fue un Seminario Internacional en 1998 organizado por el IFE, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)<sup>105</sup>. La relevancia de este panel fue la presentación de distintas experiencias internacionales en todas las modalidades de voto en el extranjero. Las minutas del seminario muestran un rico intercambio de experiencias de todas las

---

<sup>103</sup> Víctor José Blanco Fornieles; Rodolfo Corona Vázquez; Jorge Durand Arp-Nisen; Víctor Carlos García Moreno; María Guadalupe González González; Víctor Guerra Ortiz; Rodrigo Morales Manzanares; Olga Pellicer; Alberto Szekely; Rodolfo Tuirán Gutiérrez; Leonardo Antonio Valdés Zurita; Gustavo Verduzco Igartúa y Víctor A. Zúñiga González.

<sup>104</sup> Lamentablemente, no tuve acceso al documento completo y sólo analicé el resumen del Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Hay un resumen también en Leticia Calderón Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a los migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2003, pp. 255-259.

<sup>105</sup> Instituto Federal Electoral, *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, Instituto Federal Electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México, 1998. El seminario se dividió en paneles mesas: 1) "Los Principales Requerimientos y Desafíos que enfrenta la Regulación del Ejercicio del Voto en el Extranjero" y se analizaron los casos de Colombia, Eritrea y Francia; 2) "Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación, Experiencias Nacionales Comparadas" y se analizaron los casos de Argentina, Brasil y Guinea; 3) "La Modalidad del Voto Postal o por Correo" y se analizaron los casos de Austria, España y Portugal; 4) "Modalidades Combinadas o Alternas" y se analizaron los casos de Australia, Bosnia y Suecia.

características: en distintos continentes, de programas nuevos y viejos, con modalidades mixtas o restringidas. Finalmente, el IFE organizó una conferencia trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre el voto en el extranjero cuyo objetivo central fue conocer a detalle la forma en que Canadá y Estados Unidos organizan y operan sus sistemas de votación por correo en el extranjero<sup>106</sup>.

La tercera fuente de las modalidades fue el *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*<sup>107</sup> de Carlos Navarro, un análisis sobre los programas e iniciativas de voto en el extranjero en 161 países<sup>108</sup>. De él, lo primero que sorprende es la enorme difusión de los programas para votar en ultramar; para 2001 más de ochenta<sup>109</sup> países otorgaban el derecho de participar en las elecciones a sus diásporas; varios de ellos, desde hace más de 40 años, aunque restringido a militares y diplomáticos. Si bien desde la Primera Guerra Mundial ya había países con programas de voto en el extranjero (Australia y Canadá para efectivos militares en el extranjero), el auge de éstos fue en la década de los años 90, cuando la mayoría de países reconocieron el derecho a votar de sus diásporas y, los que ya tenían programas, extendieron el derecho a todos los ciudadanos residentes en el exterior.

---

<sup>106</sup> Instituto Federal Electoral, *Conferencia trilateral Canadá- Estados Unidos- México sobre el voto en el extranjero*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral, México, 1998.

<sup>107</sup> Carlos Navarro (coord.), *El voto en el extranjero. Estudio comparados*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

<sup>108</sup> Ver Anexo 3 y 4. En 2008, Carlos Navarro participó en la elaboración de un estudio sobre los programas de voto en el exterior alrededor del mundo (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*). La información de los anexos está actualizada al 2008 con base en el manual de IDEA; sin embargo, presento la información recaudada por Navarro en 2001 porque es la información en la que se basaron para discutir las modalidades del PVE para 2006.

<sup>109</sup> Navarro, *op. cit.*, pp. 20-21.



Considerando las variables propuestas por la Comisión de 1998 y el análisis de Navarro, propongo las siguientes variables para analizar las modalidades de voto en el extranjero: tipo de elección en la que podrán votar los residentes en el exterior; los requisitos para registrarse y votar; la inscripción en un padrón electoral en el extranjero que puede ser o bien por correo o bien en el exterior; y, finalmente, la modalidad de emisión de voto.

Los tipos de elección en los que podría participar la diáspora son los siguientes: nacional, local y en formas de democracia semi directa como plebiscitos y consultas. La gran mayoría de programas sólo permiten la participación en elecciones nacionales, como se muestra a continuación<sup>110</sup>: de los 66 países analizados por Navarro, dos países permiten la participación sólo en formas de democracia semi directa; cinco en elecciones nacionales y locales; ocho en nacionales, locales y referendos; diez en nacionales y referendos; y cuarenta y un en elecciones nacionales. Ahora bien, de los 66 casos sólo 29 también son sistemas presidenciales como México y de estos los programas pueden permitir la participación sólo en las elecciones nacionales del Ejecutivo o también en las del Legislativo. De los 29 programas con sistemas políticos presidenciales, las modalidades de voto en el extranjero se distribuyen de la siguiente forma: diecisiete permite votar en elecciones para el Ejecutivo y Legislativo, ocho sólo del Ejecutivo y cuatro sólo del Legislativo.

Una vez decidido en qué tipo de elección votarán los residentes en el exterior, debe determinarse cuáles serán los requisitos. El primero y más fundamental es la

---

<sup>110</sup> Ver Anexo 5.

ciudadanía; el segundo, que no siempre es requisito, es la posesión de una credencial de identificación expedida o bien únicamente en el país de origen o con posibilidad de expedirse en las representaciones diplomáticas; y el tercero es demostrar intenciones de regresar a vivir al país de origen y visitarlo al menos cada ciertos años<sup>111</sup>.

El registro en una lista nominal de extranjeros, tercera variable, en realidad no varía mucho, pues casi todos los países exigen un listado nominal de extranjeros. Lo que sí varía es el método de inscripción, pues puede efectuarse en el extranjero o en el país de origen. Usualmente, la decisión sobre el método de registro depende de la modalidad de voto; cuando la inscripción puede efectuarse en el exterior, el voto también es en recintos oficiales en el exterior; mientras que la inscripción por correo suele implicar voto postal. De los sesenta y seis programas, la distribución es la siguiente: treinta países permiten el registro y voto en el extranjero, treinta y un países exigen el voto y la inscripción en el país de origen por correo, dos permiten el registro de las dos formas pero votan por correo, y dos exigen dos registros, uno en el exterior y otro en el país de origen mediante correo. Entre los treinta y un países que solicitan registro nacional, hay distintas modalidades: o bien pueden tramitarlo en la representación diplomática para que ésta mande la solicitud, o bien pueden tramitarlo personalmente y mandarlo por correo<sup>112</sup>.

La emisión del voto, cuarta variable, puede ser de tres maneras: voto postal, voto personal en recintos oficiales, y voto por delegación. Generalmente, la principal virtud del voto postal es garantizar mayor cobertura que el voto personal en recintos oficiales, pues cada ciudadano en el extranjero puede votar desde su lugar de residencia sin

---

<sup>111</sup> Ver Anexo 6.

<sup>112</sup> Ver Anexo 7.

necesidad de trasladarse a alguna representación diplomática. Esta modalidad de voto es particularmente ventajosa para diásporas dispersas o con pocas representaciones diplomáticas y consulares. El voto postal, sin embargo, también implica mayores dificultades administrativas para la autoridad electoral, pues ésta debe coordinarse con los servicios postales de varios países para garantizar la confiabilidad de la elección.

Por otro lado, el voto personal en recintos oficiales tiene una cobertura más limitada, pues depende del número de representaciones diplomáticas en el extranjero y la cobertura que éstas pueden garantizar para disminuir el tiempo de traslado de un votante al lugar de voto. Además, la característica distintiva de esta modalidad es que requiere de mucho apoyo y coordinación con el personal de las representaciones diplomáticas, lo cual, a su vez, exige imparcialidad política del personal, pues éste hace el recuento de las actas y transmite el resultado a las autoridades electorales del país de origen.

Finalmente, el voto por delegación es excepcional y consiste en delegar el voto del residente en el exterior a una persona que resida permanentemente en el país de origen, como en Gran Bretaña. De los 66 casos, treinta y ocho permiten el voto personal en sedes diplomáticas, veintidós usan la modalidad de voto postal, dos por procuración y cuatro permiten varias modalidades. En la siguiente tabla procuro resumir las diferentes modalidades de voto en el extranjero —plausibles para México— a partir de las cuatro variables descritas en los párrafos anteriores.

Tabla de modalidades de voto en el exterior plausibles para las elecciones presidenciales de 2006

| Tipo de elección                    | Requisitos para votar                    | Modalidad de registro                     | Modalidad de voto |
|-------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------|
| 1. Nacional ejecutivo               | I. Credencial expedida en país de origen | a) Personal en representación diplomática | i. Personal       |
|                                     |                                          |                                           | ii. Postal        |
|                                     |                                          | b) Por correo en país de origen           | i. Personal       |
|                                     |                                          |                                           | ii. Postal        |
|                                     | II. Credencial expedida en el extranjero | a) Personal en representación diplomática | i. Personal       |
|                                     |                                          |                                           | ii. Postal        |
|                                     |                                          | b) Por correo en país de origen           | i. Personal       |
|                                     |                                          |                                           | ii. Postal        |
| 2. Nacional ejecutivo y legislativo | I. Credencial expedida en país de origen | a) Personal en representación diplomática | i. Personal       |
|                                     |                                          |                                           | ii. Postal        |
|                                     |                                          | b) Por correo en país de origen           | i. Personal       |
|                                     |                                          |                                           | ii. Postal        |
|                                     | II. Credencial expedida en el extranjero | a) Personal en representación diplomática | i. Personal       |
|                                     |                                          |                                           | ii. Postal        |
|                                     |                                          | b) Por correo en país de origen           | i. Personal       |
|                                     |                                          |                                           | ii. Postal        |

Elaboración propia a partir del informe de la comisión de 1998 y el estudio de Navarro.

En la tabla sólo presento las modalidades plausibles para el Programa de Voto en el Exterior de México; por ello, omito algunas modalidades que nunca fueron posibilidad. La variable tipo de elección la constriño a elecciones nacionales sólo del Ejecutivo o del Ejecutivo y el Legislativo, pues la participación de los residentes en el exterior en elecciones locales nunca fue una posibilidad, al menos para esta primera experiencia, por las dificultades técnica, logísticas y de presupuesto que implicaba. Para la variable sobre requisitos omito la obligación de demostrar la intención de regresar a vivir al país de

origen o volver al país de origen al menos una vez cada ciertos años, pues un requisito así habría sido completamente contraproducente para la diáspora mexicana por el alto porcentaje de migrantes indocumentados. Además, restrinjo la variable requisitos para votar a credencial del IFE expedida en México o a campaña de credencialización en el exterior, pues la discusión sobre este requisito nunca consideró aceptar otro tipo de identificaciones como la matrícula consular u otro documento de identificación. Finalmente, la variable modalidad de voto la restrinjo a voto personal en representaciones diplomáticas o voto postal, pues el voto por procuración nunca fue una posibilidad y, además, sólo dos países de los 66 casos analizados por Navarro lo utilizan.

## II. LA DECISIÓN

Las modalidades sólo son alternativas para diseñar el programa más conveniente y cada una de ellas tiene sus ventajas y desventajas. Por ello, la adopción de la modalidad para implementar el programa de voto en el extranjero dependió de los límites y posibilidades presupuestales, logísticos, jurídicos y políticos. Una explicación sobre el diseño del PVE limitada a los objetivos del programa —promover la mayor participación posible entre los mexicanos residentes en el exterior— sería insuficiente para entender adecuadamente la naturaleza del PVE, pues otros objetivos fueron determinantes para la adopción de la modalidad elegida. La balanza estaba entre dos modalidades para el programa: en una de ellas la efectividad del programa era la prioridad, mientras en la otra era la garantía de la autonomía del proceso y la confiabilidad del mismo. Al principio, la propuesta de las comisiones priorizaba la efectividad; sin embargo, en el proceso legislativo hubo cambios

de modalidad y el resultado fue una modalidad que maximizaba la confiabilidad y autonomía del proceso, pero dificultaba el proceso de voto y desperdiciaba la infraestructura consular y diplomática que el programa podría haber aprovechado.

La historia fue la siguiente. Después de diecisiete iniciativas de ley para que los mexicanos residentes en el exterior pudieran votar<sup>113</sup>, en febrero del año 2005, la propuesta presentada en 2004 por la diputada Laura Elena Martínez del PRI consiguió una amplia mayoría en la Cámara de Diputados (391 votos a favor, 5 en contra y 22 abstenciones)<sup>114</sup>. La modalidad aprobada era la 1.II.a.i.; esto es, votación únicamente para la elección del Ejecutivo con voto personal en casillas extraordinarias en el extranjero y campañas de credencialización en el exterior, con la finalidad de reproducir en el extranjero una estructura electoral permanente semejante a la nacional.

Una vez aprobada en la Cámara de Diputados, el proyecto pasó a la Cámara de Senadores el 24 de febrero. En ella, la minuta llegó a las Comisiones Unidas de Gobernación, Relaciones Exteriores, América del Norte y Estudios Legislativos, las cuales invitaron a los titulares del IFE, del TEPJF y de la SRE para analizar la propuesta. Si bien los titulares del TEPJF y de la SRE coincidieron con el IFE, la participación decisiva para derrumbar el proyecto fue la de Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE, quien declaró ante el Senado el 14 de marzo de 2005: “de ser aprobada la minuta por el Senado en los términos actuales, el IFE no contaría con los instrumentos jurídicos

---

<sup>113</sup> Ver Anexo 6.

<sup>114</sup> La distribución por partido de la LIX legislatura era la siguiente: 151 del PAN, 239 del PRI, 96 del PRD, 5 del PT y 5 de Convergencia (Payán, Tony y Gregory S. Schober, “A brincos y sombrerazos: la gestión política del voto mexicano en el extranjero en la Cámara de Diputados”, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 16[2007], p. 239). La suma de los votos para aprobar la ley que reglamentaba el voto en el exterior es 418; los 82 votos restantes corresponden a diputados ausentes o en licencia.

necesarios para organizar unos comicios en el extranjero con el mismo grado de certidumbre con que son realizados en territorio nacional”<sup>115</sup>.

Después de esto, las comisiones del Senado decidieron integrar un grupo asesor para presentar una propuesta alternativa con la condición de voto por correo. La nueva comisión analizó las implicaciones de la modalidad de voto por correo y, al final, los representantes del IFE, del TEPJF y de la SRE concluyeron que la propuesta de voto postal era posible para las elecciones del 2006. Finalmente, el 27 de abril de 2005, los senadores aprobaron los cambios a la minuta que contenía la propuesta sobre el PVE y remitieron la minuta a la Cámara de Diputados, donde los diputados aprobaron la propuesta sin ninguna modificación en un periodo extraordinario de sesiones iniciado el 21 de junio de 2005 con 455 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones.

Al final, la modalidad definitiva escogida para el Programa de Voto en el Extranjero en 2005 fue la 1.I.b.ii.; esto es, voto postal para elecciones federales exclusivamente del Ejecutivo con credencial de elector expedida en México, previa inscripción mediante correo en una lista nominal de electores en el extranjero. Por el debate legislativo, podemos restringir las modalidades a sólo cuatro opciones, todas ellas para la elección únicamente del Ejecutivo: 1) voto y registro personal en el extranjero con credencialización en el exterior; 2) voto y registro personal en el extranjero con credencial del IFE expedida en México; 3) voto y registro postal con credencialización en el exterior; y 4) voto postal con credencial del IFE expedida en México. La iniciativa inicial, que priorizaba el voto de los migrantes era la primera, mientras la modalidad final

---

<sup>115</sup> “Capítulo 1: Antecedentes”, p. 7 en IFE, *Informe final...*, México, 2006.

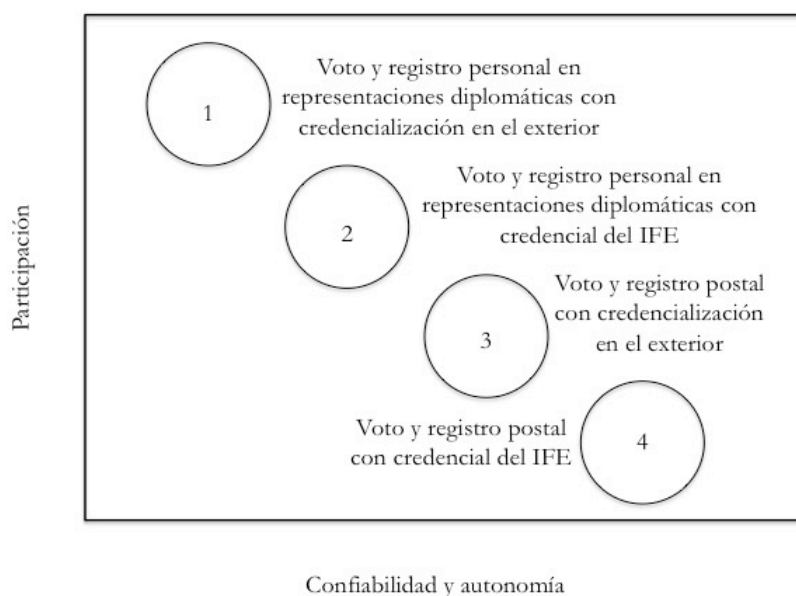
fue la cuarta, garantizando la confiabilidad y autonomía de las elecciones en el extranjero. Así aparece, en la práctica, la balanza entre seguridad y participación de la hipótesis de las barreras institucionales analizada en el primer capítulo de esta investigación. Únicamente con un matiz distintivo: seguridad en el sistema electoral mexicano implica necesariamente autonomía del proceso evitando la participación en la organización e implementación de las elecciones de cualquier miembro del gobierno federal o con afiliación partidista.

Analizar por separado las dos variables relacionadas con las barreras institucionales —credencial y registro y voto— es la mejor manera de entender la relación entre éstas y la hipótesis de las barreras institucionales para explicar la abstención de los mexicanos residentes en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006. Comienzo por el requisito de identificación personal. Indudablemente, el requisito de posesión de credencial para votar del IFE expedida en México limitó el universo de potenciales votantes; sin embargo, en el peor de los escenarios, partiendo del mínimo universo de posibles votantes con credencial del IFE estimado por el estudio del COLEF, el universo era aún considerablemente grande: 2.5 millones de potenciales votantes. La otra opción habría sido que se expidieran credenciales para votar en el extranjero o que aceptaran otros tipos de identificación oficial; sin embargo, esto habría restado control al IFE para garantizar la confiabilidad de la elección y habría implicado mayores gastos. Por lo tanto, aceptar otros tipos de identificación habría restado seguridad al proceso, pero habría ampliado el universo de potenciales votantes; mientras, por otro lado, la campaña de credencialización habría aumentado considerablemente los costos considerando el tamaño de la diáspora mexicana.



Respecto al tipo de registro y voto, la relación es la siguiente. El registro y voto personal en representaciones diplomáticas forzosamente habría implicado involucrar a los miembros de dichas representaciones en el proceso electoral, lo cual habría restado autonomía al proceso electoral, pues miembros del Ejecutivo habrían participado en el mismo. Sin embargo, la mayor desventaja técnica del voto personal en representaciones diplomáticas es la infraestructura y cobertura necesaria de las representaciones. Este problema México no lo tenía; por el contrario, el PVE podría haber aprovechado la extensa red consular y diplomática. En otras palabras, las características de la diáspora mexicana, concentrada y grande, hacían del voto en representaciones diplomáticas la opción más efectiva en términos de participación. El siguiente cuadro resume la balanza descrita en los párrafos anteriores.

#### Relación entre participación y confiabilidad y autonomía



Si el cuadro anterior es acertado y efectivamente el requisito de la credencial del IFE expedida en México y el voto y registro postal son barreras institucionales que dificultan la participación, a pesar de que garantizan confiabilidad y autonomía, entonces efectivamente hay una relación causal entre la modalidad elegida para el programa de voto en el extranjero y la abstención de la diáspora en las elecciones presidenciales de 2006. Sin embargo, el cuadro anterior también muestra que la modalidad aprobada era la más efectiva en términos de garantizar confiabilidad y autonomía al proceso electoral.

En términos de la hipótesis de las barreras institucionales, la evidencia presentada en este capítulo prueba que el objetivo de garantizar la confiabilidad y autonomía del proceso electoral en el exterior prevaleció sobre el objetivo de facilitar y promover la participación de los migrantes. El dilema aparece claramente en la legislación y aprobación del programa, pues la primera propuesta aprobada priorizaba la participación, mientras la segunda priorizaba la autonomía y confiabilidad del proceso. Como resultado, el proceso se volvió demasiado tortuoso para los mexicanos residentes en el exterior y, por ello, la abstención fue tan amplia.

Una vez analizado el diseño, la legislación y la implementación del programa de voto en el extranjero, es evidente que parte sustancial del problema de la abstención se encuentra en el registro de electores, sobre todo considerando que votaron 81% de los registrados. Como muestro en el capítulo siguiente, la participación de los mexicanos registrados en el padrón electoral de extranjeros fue comparativamente alta. Esto no sólo revela el fracaso de una etapa del proceso electoral en el exterior, sino que abre una veta para remediar sus limitaciones. Si bien el alto porcentaje de participación de los

registrados puede explicarse en parte porque las barreras de registro filtraron a los residentes que estaban dispuestos a culminar el proceso, para proponer algún remedio que facilite y promueva el registro entre los migrantes es más importante señalar los problemas particulares de la etapa de registro.

Limitando el análisis a la etapa de registro, surgen dos variables que explican su fracaso: los requisitos y la modalidad. Definitivamente, la credencial de elector expedida en México disminuyó el universo de potenciales votantes. Las encuestas revelan la percepción entre los migrantes de que la credencial del IFE es el requisito más difícil de cumplir y si el IFE quiere garantizar la autonomía del proceso sin aceptar matrículas consulares u otra identificación, debe explorar la posibilidad de facilitar la obtención de la credencial de elector. Si el requisito de la identificación expedida por el IFE es indispensable, entonces una campaña de credencialización en el exterior aprovechando las representaciones diplomáticas y consulares remediaría parte de los problemas provocados por este requisito. Esto no implica que los miembros de los consulados y las embajadas expidan las credenciales de elector, pues el IFE podría enviar personal durante los tres meses de registro a las ciudades con mayor concentración de mexicanos en Estados Unidos para implementar campañas de credencialización aprovechando la infraestructura consular y diplomática.

De la modalidad de registro se desprenden dos obstáculos. Por un lado, el registro postal implica el pago de diez dólares para enviar el formato de registro; por ello, si prevalece esta modalidad, el IFE debería pagar por el envío del formato de registro. Con el presupuesto que no se utilizó del programa, 212.4 millones, podría haberse pagado

fácilmente por el formato de envío de muchos migrantes. El descuido de la etapa de registro es evidente en el diseño del programa, pues si el IFE pudo subsidiar el envío de la boleta electoral, también debería pagar por el registro.

El segundo obstáculo para el registro derivado de la modalidad es la renuencia absoluta de aceptar la participación de los funcionarios diplomáticos o consulares en el proceso electoral en el exterior. En la etapa de registro, el miedo a la intervención de algún miembro de las embajadas o consulados debería ser menor, pues no reciben las boletas electorales, sólo participarían en el registro. Países como Colombia, que analizaré en el capítulo siguiente, permiten el registro personal en las representaciones diplomáticas y consulares bajo estricta supervisión del órgano encargado de los asuntos electorales en Colombia. El personal diplomático y consular sólo funciona como mediador para recibir las solicitudes y enviarlas, pero el órgano encargado de las elecciones analiza las solicitudes en Colombia y decide cuáles cumplen con los requisitos para terminar el registro. Además, la participación de los consulados y las embajadas en el registro permitiría mantenerlo abierto permanentemente, como lo hace Perú, lo que facilitaría el proceso de registro de los migrantes.

La adaptación es una virtud fundamental de las políticas públicas; por ello, localizando sus dificultades pueden proponerse alternativas para mejorarlas. No debe confundirse, entonces, el objetivo de garantizar la autonomía y la seguridad, con un principio normativo que excluya definitivamente la participación de la estructura consular y diplomática de México en el exterior. Con cierto grado de flexibilidad, el programa de voto en el exterior podría promover los cambios sugeridos en los párrafos anteriores

procurando garantizar la autonomía y confiabilidad, pero apoyándose en la estructura mexicana en el exterior.

### III. IMPLEMENTACIÓN

La implementación ofrece una perspectiva firme para reforzar la hipótesis de las barreras institucionales, pues muestra la experiencia individual de cada residente en el exterior en el proceso de voto. Ya no se discuten las modalidades ni la seguridad de la elección, sólo las dificultades de los residentes en el exterior para participar en el modelo de voto en el extranjero aprobado para las elecciones presidenciales de 2006.

Para votar, la odisea fue la siguiente. Cumpliendo con el requisito de credencial de elector expedida en México, el residente en el extranjero debía conseguir un formato de registro para la LNERE, enviarlo a México por correo certificado<sup>116</sup> por alrededor de 10 dólares estadounidenses y esperar la confirmación de su inscripción. De encontrarse en México algún problema con su formato, el IFE mandaba una notificación pidiéndole que corrigiera los errores. En ese caso, el elector debía enviar otra vez su formato y pagar otros diez dólares. Si el formato cumplía con los requisitos desde el primer envío, el elector debía esperar la llegada de un paquete electoral, cuyo contenido no sólo era la boleta electoral e instrucciones para llenarla, sino un CD y un DVD con las propuestas de los candidatos. Una vez decidido por quién votar, el elector debía enviar su paquete por

---

<sup>116</sup> El IFE acordó con las administraciones postales extranjeras brindar un servicio de correo certificado y registrado que cumpliera con los estándares de seguridad del IFE. Por ello, los residentes en el exterior debían enviar su formato de registro mediante correo certificado solicitándolo en la oficina postal correspondiente. La diferencia entre correo certificado y correo ordinario es fundamental, pues la causa de un gran porcentaje de las solicitudes de inscripción a la LNERE rechazadas fue que las enviaron por correo ordinario y no certificado.

correo a México, ahora bajo el auspicio económico del IFE, y esperar que su boleta electoral no tuviera ningún error para que su voto pudiera ser computado, pues en caso contrario no habría segunda oportunidad.

Los resultados del registro y voto muestra que el registro fue la fase con más dificultades del proceso, pues sólo solicitaron su registro 2.25% del universo mínimo calculado (56,312 de 2.5 millones), de los cuales se registraron satisfactoriamente 1.63% (40,876) y votaron 1.32% (33,111). No sólo los resultados del registro fueron mucho más bajos de lo esperado, sino que cada fase del proceso perdió potenciales votantes<sup>117</sup>. Por ello, conviene analizar el registro desde la perspectiva del votante y describir dónde podía adquirir el formato<sup>118</sup>.

Para el registro, se estableció un plazo de ciento y siete días para obtener el formato<sup>119</sup> y enviarlo, además de treinta días adicionales para que el formato llegara al IFE en México. El periodo de envío de solicitudes fue del 1 de octubre de 2005 al 15 de enero de 2006, mientras el de recepción empezó el mismo día pero terminó un mes después. A partir del cálculo del máximo universo de potenciales votantes en Estados Unidos, 4.2 millones, se decidió imprimir 5 millones de formatos foliados para repartirlos de la siguiente forma: 1,646,900 formatos se enviaron a las embajadas y consulados;

---

<sup>117</sup> Respecto a las rectificaciones, si el formato tenía algún problema se les enviaba de nuevo explicando cuál era el error. Se determinaron 19,955 trámites que presentaron alguna incidencia, de los cuales se emitieron y enviaron 18,151 notificaciones a 14,125 ciudadanos. Cabe mencionar que en algunos casos a un ciudadano le fue enviada más de una notificación. Como resultado del envío de notificaciones hubo una respuesta por parte de 2,897 ciudadanos. Del total de respuestas a notificaciones recibidas, se logró subsanar el error u omisión de 2,546 ciudadanos, quedando 297 ciudadanos en reincidencia por error u omisión.

<sup>118</sup> Esta etapa está íntimamente ligada a la fase de difusión, pero examino ésta en el capítulo sobre la indiferencia electoral, por lo que me limito a describir cómo y dónde se repartieron los formatos.

<sup>119</sup> El formato pedía la siguiente información: nombre completo del ciudadano, clave de elector, folio de la credencial, datos del domicilio en el extranjero, firma e instrucciones de llenado.

917,200 formatos se repartieron en distintos puntos de México; 2,435,900 se mandaron a centros de distribución en el extranjero, como escuelas, deportivos centros comunitarios y hasta tiendas de abarrotes de mexicanos viviendo en el extranjero. Además, el formato estuvo disponible en Internet, medio en el cual más de 39,036 solicitantes obtuvieron el formato en 158 países distintos. Al final, se distribuyeron 3,690,861 formatos.

Fueron tres los engranes claves para la distribución de formatos y promoción del registro. Primero, la red de promotores del voto compuesta por ciento treinta y ocho organizaciones de migrantes —principalmente grupos de oriundos, agrupaciones gremiales, sociales o culturales y ligas deportivas— que se ofrecieron gratuita y voluntariamente a colaborar para repartir formatos y promover el registro. Segundo, en 2005 personal del IFE fue a Estados Unidos a distribuir formatos en puntos específicos y eventos designados en las treinta y tres ciudades que concentran 75% de los residentes en el exterior. Tercero, el IFE, aprovechando las visitas de los migrantes a México en el mes de diciembre, repartió formatos en nueve ciudades de cinco estados fronterizos y en quince centros nacionales de atención ciudadana y módulos distritales ubicados en setenta y cinco puntos de ingreso al país. Esta estrategia fue sorprendentemente efectiva, pues 22.99% de las solicitudes de registro en la LNERE fueron enviados desde México.

La segunda etapa comenzó el 21 de abril, cuando se entregaron los PEP<sup>120</sup> al Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) y éste envió los paquetes electorales a los

---

<sup>120</sup> Cada paquete electoral contenía lo siguiente: una boleta electoral con la leyenda “Mexicano residente en el extranjero”; un instructivo sobre el procedimiento para votar desde el extranjero por vía postal; un sobre para el envío del voto a México; porte pagado, etiquetas franqueadas, estampillas postales, o cupones respuesta internacional incluidos en cada sobre del voto para cubrir la modalidad postal de correo certificado; para el caso de los envíos a Estados Unidos además incluyó la etiqueta del registro único en cada pieza postal; un CD de audio con las propuestas de los candidatos presidenciales; un DVD con los

residentes en el exterior. El 2 de mayo de 2006 —hasta el 1 de julio— empezaron a llegar las boletas electorales al Aeropuerto Benito Juárez de la Ciudad de México. Hubo dos centros de operación. Primero, el IFEMEX-Aeropuerto, donde se recibieron las piezas postales de todo el mundo y se procesaron para entregarlas al IFE separando las que llegaron por correo certificado de las que llegaron por correo ordinario. Ahí, representantes del IFE y miembros del Ejército mexicano recibieron los paquetes para después trasladarlos a las instalaciones del IFE ubicadas en la colonia Las Flores en la Ciudad de México, donde se clasificaron los paquetes según la entidad, el distrito y la mesa de escrutinio y cómputo de destino.

El COFIPE exige que las mesas de escrutinio y cómputo operen en un Local Único en el Distrito Federal, por lo que una vez concluida la clasificación, los paquetes fueron enviados a las instalaciones del Instituto Tecnológicos de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México (ITESM CM). Las mesas de escrutinio y cómputo se organizaron a partir de las siete juntas distritales del DF: 05, 14, 21, 23, 24, 25, 26, aledañas a las instalaciones del ITESM CM. Al final, el IFE integró 170 mesas para el escrutinio y cómputo de los residentes en el exterior que atendieran los trescientos distritos uninominales. Una vez computado cada distrito electoral uninominal se imprimieron las trescientas actas correspondientes a cada distrito.

El método de clasificación, escrutinio y cómputo del PVE muestra la reproducción de los mecanismos de seguridad de las elecciones en territorio nacional. En ese aspecto, nadie criticó la efectividad del programa, que cumplió cabalmente el

---

mensajes en video de los candidatos a Presidente de la República y del Consejero Presidente del IFE; un cuadernillo con textos elaborados por los partidos políticos y/o coaliciones; una pulsera de tela en reconocimiento y agradecimiento por su participación con la leyenda “Con mi voto México está completo”.



principio detrás de su diseño: garantizar la máxima seguridad, confiabilidad y autonomía del proceso electoral de los mexicanos residentes en el exterior.

## CAPÍTULO IV

### LA COMPARACIÓN

Debates legislativos eternos que estancan la aprobación e implementación del programa de voto en el exterior; militares organizando y ayudando a implementar la votación de su diáspora; organizaciones de migrantes exigiendo su derecho a participar en las elecciones de su patria; e incluso residentes en el extranjero con representación en el Congreso de su país. La revisión de los programas de voto en el extranjero alrededor del mundo revela una gran variedad de historias y modalidades que no sólo ayudan a reconsiderar los alcances y límites del programa mexicano, sino que permiten entender más claramente las causas de la abstención de los mexicanos residentes en el exterior.

En este capítulo, analizo los programas de voto en el extranjero, por un lado, de cuatro países latinoamericanos y, por otro lado, de América del Norte. Para esto sigo cuatro ejes: la historia institucional del programa, la demanda de la diáspora por el derecho a votar, la modalidad técnica y los resultados. El capítulo lo divido en tres apartados. En el primero, reviso los casos de Argentina, Colombia, Honduras y Perú; en el segundo, examino los casos de Canadá y Estados Unidos. Al final, en el tercer apartado, comparo los seis programas analizados con el programa de voto en el extranjero de México siguiendo cinco variables: el registro, la balanza entre seguridad y participación, la presión de organizaciones migrantes para cabildear su derecho a votar, los costos del programa y los resultados.

Limito los casos al continente americano por tres razones. Primero, escogí Latinoamérica porque comparte con México ciertos rasgos determinantes para entender la aprobación de los programas de voto en el extranjero y las modalidades adoptadas; además, la varianza en las variables analizadas en los cuatro casos enriquece la comparación. Segundo, reviso los programas de Canadá y Estados Unidos porque son un punto de contraste con los programas latinoamericanos. Tercero, reviso seis casos en este capítulo porque no pretendo explicarlos detalladamente, sino sólo enfatizar las cuatro variables señaladas para compararlas con el caso mexicano.

## I. LATINOAMÉRICA

Constantemente, la literatura sobre América Latina enfatiza las diferencias entre los distintos países que componen la región demostrando las limitaciones de adoptar un enfoque que aglutine a países tan disímiles. La advertencia, por supuesto, no es vana; sin embargo, hay ciertas afinidades en América Latina que nos recuerdan por qué es una región, además de la proximidad territorial. Dos de ellas son fundamentales para comprender el desarrollo de los programas de voto en el exterior en la región<sup>121</sup>. Por un lado, en los cuatro países analizados y México hubo importantes reformas democráticas en las últimas décadas del siglo 20 y en todos ellos la extensión del derecho a votar en ultramar formó parte del paquete de reformas electorales. Por otro lado, los altos porcentajes de migración de ciudadanos de países latinoamericanos y de concentración de estos en Estados Unidos son una constante en varios países de la región.

---

<sup>121</sup> Ver Anexo 5.

*Argentina.* El primer programa de voto en el exterior que reviso es el de Argentina, caso único en Latinoamérica porque es un país más receptor que expulsor de migrantes. Con la excepción del periodo de la dictadura militar, que obligó a miles de argentinos a huir buscando refugio en otros países<sup>122</sup>, y del periodo de crisis económica de finales del siglo 20, que aumentó significativamente la migración de la población en edad laboral, Argentina se ha caracterizado por recibir ciudadanos de varias partes del mundo.

Durante la dictadura militar argentina, la posibilidad de votar era impensable y mucho más lo era en el extranjero; sin embargo, con el fin de la dictadura y el inicio de la transición a la democracia en 1983, comenzaron a discutirse las reformas electorales necesarias para instaurar la nueva democracia argentina<sup>123</sup>. Ante la difícil situación económica después de la caída de la dictadura en 1983, la reforma electoral que contenía el primer proyecto de voto en el extranjero, propuesta por Fernando de la Rúa, fue presentada y aprobada en el Senado, pero estancada en la Cámara de Diputados tanto en 1986 como en 1988. Hasta el 16 de julio de 1991 se retomó la propuesta y el Ejecutivo, a cargo de Carlos Saúl Menem, envió el proyecto nuevamente al Senado y, finalmente, el 9 de octubre del mismo año el Congreso Nacional aprobó la ley que ordenaba la creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior para, después, organizar las votaciones en el exterior para las elecciones legislativas de 1993. La demanda específicamente por el derecho a votar fue mínima y la causa de su aprobación fue más la promoción de los partidos políticos como parte de reformas electorales más amplias.

---

<sup>122</sup> Se calcula que durante los 19 años de dictadura militar (1955-1984), hubo más de 500,000 exiliados que buscaron refugio principalmente en Estados Unidos, España, Venezuela, Brasil, Australia y México (Edith Chávez Ramos, “La experiencia Argentina del voto en el exterior: los ciudadanos migrantes”, p. 70 en Calderón, *Votar en la distancia, op. cit.*).

<sup>123</sup> Liliana de Riz, “El debate sobre la reforma electoral en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, 32, p. 163.

Probablemente la causa haya sido el reconocimiento de los derechos políticos de los exiliados que promovieron presión internacional contra la dictadura de su país, o quizá la causa haya sido el cálculo político de los partidos políticos previendo la apertura de un nuevo mercado electoral, como sugirió Felipe González Roura, secretario de la Cámara Nacional Electoral de Argentina en 1999<sup>124</sup>. Lo cierto es que la diáspora argentina es especial porque una gran parte de ella está compuesta por exiliados políticos, generalmente intelectuales, dirigentes sindicales, políticos y periodistas, por lo que se esperaría un alto porcentaje de participación, considerando la escolaridad y politización de estos. Sin embargo, como muestro en los párrafos siguientes, la participación de los migrantes argentinos ha sido considerablemente baja.

Las elecciones argentinas en el exterior se organizan de la siguiente manera. Todos los argentinos mayores de edad votan personalmente en las representaciones diplomáticas y consulares, previamente acondicionadas y avaladas por la Cámara Nacional Electoral, para elegir los cargos de Presidente, Vicepresidente, diputados nacionales y senadores. La inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior (RERE) es obligatoria para votar y dependiendo del lugar en el que se registren sólo podrán votar en la mesa correspondiente<sup>125</sup>. Durante el registro, los residentes en el exterior deben comprobar su último domicilio en Argentina para que sus votos se contabilicen en el distrito electoral correspondiente. El RERE es permanente y la Cámara Nacional Electoral lo actualiza cada seis meses, pues las representaciones diplomáticas y

---

<sup>124</sup> Entrevista vía telefónica realizada por Edith Chávez Ramos en México el 22 de junio de 1999 (*ibíd.*, p. 72).

<sup>125</sup> Sitio del gobierno de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y culto de la República Argentina <http://www.relacionar.gov.ar/node/54>

consulares aceptan solicitudes hasta seis meses antes de la elección<sup>126</sup>. El voto es voluntario para los argentinos residentes en el exterior; sin embargo, los residentes temporales o transitorios tienen la obligación de votar en el consulado más cercano.

Problemas de difusión y obstáculos burocráticos son los principales problemas del programa de voto en el extranjero argentino según Edith Chávez Ramos<sup>127</sup>, pues los resultados incitan a preguntarse por qué la participación ha sido tan baja. En 1993, votaron para las elecciones del Congreso 5,501 electores en el exterior (0.031% de la votación total); en 1994, para elegir Convencionales Constituyentes para reformar la Constitución, votaron 5,417 (0.032%); en 1995, para elecciones presidenciales y del Congreso votaron 9,575 (0.052%); en 1997, para elecciones del Congreso votaron 5,699 (0.030%); y en 1999, para elecciones presidenciales y del Congreso votaron 7,352 (0.037%).

*Colombia.* Los colombianos residentes en el exterior tienen los derechos políticos más extensos de América Latina y su programa es también el más antiguo de la región. Desde 1962, los colombianos tuvieron el derecho a votar en las elecciones presidenciales; sin embargo, hasta 1991 comenzó la ampliación de sus derechos políticos. En ese año, se legisló en el Congreso la nueva Constitución Política de Colombia, coyuntura que aprovecharon los impulsores del programa para promover la ampliación de sus derechos. Importantes barreras jurídicas para extender los derechos políticos de la diáspora colombiana desaparecieron y en los años subsiguientes se reglamentaron e

---

<sup>126</sup> Sitio del gobierno sobre el voto en el extranjero <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=2855>

<sup>127</sup> Art. cit., p. 80.

implementaron varios cambios<sup>128</sup>. Desde 1998, pudieron elegir a los miembros del Senado y, además, participaron en la consulta por la paz convocada en 1997, aunque antes ya habían participado en el plebiscito por la reforma constitucional de 1991. Finalmente, la apoteosis del programa se reglamentó en el año 2000, cuando el Congreso aprobó una ley para reconocer una circunscripción especial para los colombianos en el exterior<sup>129</sup> que garantizaba a los migrantes el derecho a un curul en el Congreso, lo que significa que los colombianos no sólo pueden votar, sino que también pueden competir por la representación de los migrantes en el Congreso nacional<sup>130</sup>.

Uno de los aspectos más reveladores del programa colombiano es la movilización de los migrantes para exigir sus derechos políticos. Por la distribución de la diáspora<sup>131</sup>, los migrantes colombianos en Estados Unidos, particularmente los de Nueva York, se han organizado para construir varios grupos fuertes de presión<sup>132</sup>. Indudablemente, el éxito inicial de la organización de los migrantes para promover la ampliación de sus derechos políticos dentro del Congreso colombiano fue vincularse al Partido Liberal Colombiano (PLC) para que cabildeara por ellos.

---

<sup>128</sup> Antes de la reforma sólo podían votar en las representaciones diplomáticas y consulares, los trámites para registrarse eran más tortuosos y lentos y la difusión del programa era mínima.

<sup>129</sup> “En la misma lógica en México se ha abierto el debate sobre la posibilidad de crear una sexta circunscripción electoral y se han propuesto nuevas formas de representación. Algunos grupos manejan la posibilidad de designar a candidatos migrantes dentro de las listas de los partidos políticos, para, de esta manera, abrir espacios políticos a las voces desde el exterior (propuesta Jones-Borrego)” (Calderón, *Votar en la distancia*, op. cit., p. 186).

<sup>130</sup> Para ser candidato que radique en el exterior, los migrantes deben demostrar haber residido en el extranjero por mínimo cinco años consecutivos, contar con el aval de un partido o movimiento político reconocido por el Consejo Nacional Electoral e inscribir su candidatura ante el consulado o embajada que le corresponda según dónde resida (<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4157>).

<sup>131</sup> La diáspora colombiana está muy concentrada, pues para 2003 de los 3 millones de colombianos en el exterior, 1,080,000 viven en Venezuela y 1,745,000 viven en Estados Unidos, en donde 28% residen en Nueva York y 22% en Florida (Ángela Lucía Serrano Carrasco, “Colombia, la posibilidad de una ciudadanía sin frontera”, p. 125 en Calderón, *Votar en la distancia*, op. cit.).

<sup>132</sup> Una versión detallada de la historia de la organización de la diáspora colombiana se encuentra en la página Conexión Colombia <http://www.conexioncolombia.com/colombiana-destacada-por-su-trabajo-en-la-comunidad-de-nueva-york.html>

Desde la década de los años 80, la comunidad colombiana de Nueva York estrechó relaciones con algunos miembros del PLC. El objetivo de los liberales de Nueva York era que la dirigencia del partido los reconociera como dirigentes internacionales; por ello, en 1987 Efraín Hernández Gómez y Óscar Grisales decidieron asistir a la Asamblea Nacional Liberal en Bogotá convocada para elegir al nuevo presidente del partido. Años después, Hernández declaró sobre esto: “asistimos como convidados de piedra, sin voz ni voto. No éramos directorios reconocidos sino considerados como comités, pero fuimos tomando liderazgo y fuerza y empezamos a reclamar nuestros derechos”<sup>133</sup>. Al final, el esfuerzo de ambos líderes fue exitoso porque consiguieron reformar los estatutos del partido para que los reconocieran como la delegación del exterior con derecho a voto en las elecciones internas del partido.

La nueva delegación trabajó activamente bajo el liderazgo de Hernández y adoptó como bandera de lucha la ley de Doble Nacionalidad y la representación de los migrantes en el Senado, con lo cual fue adquiriendo fuerza dentro del partido. Así, los líderes de la delegación internacional del partido organizaron el Comité Colombiano Pro Reforma Institucional Doble Nacionalidad y Circunscripción Especial en el Exterior, que después tuvo el apoyo dentro de Colombia de la Unión Patriótica y el Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario. Todo el esfuerzo fructificó cuando en 1991 hubo una Asamblea Constituyente en Colombia, que si bien no contempló ninguna representación directa de los migrantes, aprobó ambas leyes.

---

<sup>133</sup> Serrano, art. cit., p. 129.



Ahora bien, el proceso técnico del programa es el siguiente<sup>134</sup>. Primero, el funcionario diplomático o consular de mayor categoría selecciona al Jurado de Votación (dos principales y dos suplentes) entre los residentes de su área que pertenecen a algún partido político con representación en el Congreso, aunque el jurado no puede estar integrado por miembros del mismo partido. Una vez lista la selección, el mismo funcionario notifica el nombramiento a los miembros elegidos del jurado. Mientras tanto, los migrantes deben inscribirse en una lista de votantes en el exterior en el lugar indicado por las autoridades competentes —generalmente en consulados y embajadas— y dependiendo del número de inscritos varía el número de mesas de votación (396 votantes por mesa). De la lista final, el personal de la embajada o consulado hace tres copias idénticas, una para el Registro Nacional del Estado Civil, otra para los funcionarios de la representación diplomática y otra que se pega cerca del lugar donde votarán para que esté a la vista pública. Cuando acaba la votación, los jurados entregan los resultados al personal consular o diplomático y éste entrega un acuse de recibo; paralelamente, los mismos representantes envían por correo todas las boletas electorales originales al Consejo Electoral de Colombia. Finalmente, los funcionarios suman todos los votos y envían por fax los resultados al Registrador Nacional del Estado Civil y al Ministro del Interior.

El proceso muestra la participación del personal consular y diplomático. Al principio, el gobierno colombiano sólo utilizaba las representaciones diplomáticas y consulares para organizar las elecciones en el extranjero, pero conforme ha aumentado la

---

<sup>134</sup> Rodrigo Noguera Calderón, *El voto de los nacionales colombianos en el exterior* en Instituto Federal Electoral, *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, Instituto Federal Electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México, 1998.

participación han decidido también utilizar otros lugares como escuelas y centros comunitarios que el gobierno del otro país autoriza<sup>135</sup>. Cabe señalar que Estados Unidos, país que concentra la mayor parte de los residentes en el exterior de los países latinoamericanos, no sólo permite, sino que facilita las condiciones para que las elecciones en el exterior se realicen en escuelas y centros comunitarios del gobierno estadounidense<sup>136</sup>.

La participación de los ciudadanos colombianos en el exterior en las elecciones para elegir al presidente de la República ha aumentado en cada cuatrienio desde las primeras, celebradas en 1962<sup>137</sup>. Esto no sólo demuestra el creciente interés por participar en las elecciones de su patria, sino que se comprueba con los altos porcentajes de participación de la diáspora: en 1998 fue de 40,543 y en 2006 de 121,155. El programa de Colombia, sin embargo, no sólo ha obtenido buenos resultados en términos de participación, también en términos de organización y presión, la diáspora colombiana es sin duda una de las más activas del mundo.

Conexión Colombia, una unión de organizaciones de migrantes, muestra la cristalización de la organización de la diáspora. Su objetivo ha trascendido la demanda por los derechos políticos y constituye una coordinación de proyectos de apoyo para la diáspora colombiana. La organización, por ejemplo, tiene un amplio sistema de

---

<sup>135</sup> En su ponencia en el Seminario que organizó el IFE, Rodrigo Noguera Calderón explica la razón de acondicionar más lugares para el registro y voto de los residentes en el exterior: “esto en virtud del alto número de potenciales sufragantes existentes en el exterior y como quiera que sólo funcionan sedes de Embajadas y Consulados Colombianos en las principales ciudades de los países; que en muchos casos la densidad de la población y extensión territorial de éstas dificultan en alto grado el desplazamiento hacia dichas sedes, impidiendo que todos los ciudadanos colombianos que se encuentran en el exterior, pudieran ejercer el derecho a elegir que les otorga el mandato constitucional” (*idem.*).

<sup>136</sup> Serrano, art. cit., p. 59.

<sup>137</sup> Rodrigo Noguera, seminario citado.

donaciones para fortalecer los lazos entre los migrantes y su país de origen; de éstas, más de 70% de las donaciones provienen del exterior y en 2008, por ejemplo, recibieron 2,573,575 dólares para sus programas<sup>138</sup>. Con la participación de ambos actores, tanto el gobierno como la diáspora, Conexión Colombia tiene programas desde una aplicación en Internet para hablar gratuitamente a Colombia, hasta programas educativos y asesoría en distintas áreas: psicología, salud, asuntos legales, trámites y procesos migratorios.

*Honduras.* El programa para votar en el exterior de Honduras es de los más nuevos del continente, pues las primeras elecciones en el extranjero fueron el 25 de noviembre de 2001. Las polémicas y largas discusiones legislativas caracterizaron el periodo de aprobación del programa; en pocos países —México entre ellos— la discusión sobre el voto en el extranjero ha provocado tantas controversias. Indudablemente, la causa fue el miedo al fraude electoral, por lo que el debate giró en torno a la seguridad y confiabilidad del proceso.

Los opositores, principalmente miembros del Partido Nacional de Honduras (PNH), argüían que la ley era inconstitucional porque reformó el Código Electoral y el Congreso la aprobó por mayoría simple y no calificada con las dos terceras partes del Congreso<sup>139</sup>. Los miembros del PNH también criticaron el trasfondo excluyente de otorgar el derecho a votar sólo a los residentes de algunas ciudades y no a la totalidad de hondureños en el exterior. La última crítica del PNH, apoyada por el partido Unidad

---

<sup>138</sup> Gestión 2008 de Conexión Colombia (<https://pagos.conexioncolombia.com/resultados.aspx>).

<sup>139</sup> A esta crítica, los defensores del programa respondieron que la ley reformaba el reglamento de procedimiento y no el Código Electoral.

Social Demócrata, fue el costo del programa<sup>140</sup> y la poca confiabilidad y efectividad que podía garantizar con tan pocos recursos disponibles.

En el otro extremo, el paladín del programa de voto en el extranjero era el candidato del Partido Liberal de Honduras (PLH), Rafael Pineda Ponce, y primer legislador en promover la iniciativa de ley en el Congreso. En el trasfondo del debate legislativo entre partidos, según Melba Georgina Hernández Juárez<sup>141</sup>, estaba el miedo del Partido Nacional al voto en el extranjero, pues el Partido Liberal parecía tener más simpatizante en el extranjero. Al final, el PNH no se equivocó y las preferencias en el extranjero en las elecciones de 2001 beneficiaron al PLH, aunque en la elección ganó el PNH con 52.9% frente a 43.4% del PLH.

Los residentes en el extranjero con ciudadanía hondureña pueden votar en las elecciones presidenciales, celebradas cada cuatro años, si cumplen con los siguientes requisitos: tener 18 años cumplidos al día de la elección y residir en Los Ángeles, Washington, Nueva Orleans, Nueva York, Miami o Houston. Además, deben registrarse en la representación diplomática o consular correspondiente a su ciudad de residencia y solicitar su tarjeta de identidad. Desde el momento en el que solicitan su tarjeta de identidad, los funcionarios deben registrar a los solicitantes en el Registro Nacional de Personas para después inscribirlos en el Censo Nacional Electoral. El registro es una parte fundamental del programa de voto en el exterior hondureño porque en el diseño del programa hubo serios problemas de ambigüedad en las estadísticas sobre las dimensiones

---

<sup>140</sup> Al final, el costo del programa para las elecciones de 2001 fue de 50 mil dólares; muy poco en términos relativos.

<sup>141</sup> Melba Georgina Hernández Juárez, “El derecho al voto de los ciudadanos hondureños en el exterior: la cultura democrática más allá de las fronteras”, p. 159 en Calderón, *Votar en la distancia*, op. cit.

de la diáspora hondureña. Antes del año 2009, las elecciones y el registro se celebraban en las representaciones diplomáticas y consulares de honduras; sin embargo, a partir del año 2009 se utilizaron otros locales avalados por el gobierno de Estados Unidos para facilitar la organización de la votación.

Lo primero que sorprende de los requisitos para votar en el exterior de Honduras es que sólo los residentes de Los Ángeles, Washington, Nueva Orleans, Nueva York, Miami y Houston tienen derecho a votar. Dos hipótesis podrían explicar esto: o bien el motivo fue económico y sólo se le otorgó el derecho a votar a los migrantes que mandaban más remesas, pues están concentrados en las ciudades con derecho a voto; o bien el programa reconoce las carencias del país respecto al presupuesto y aspectos logísticos y quisieron constreñir el programa. De cualquier forma, la decisión recibió duras críticas y suscitó varias objeciones, pues precisamente el corazón del razonamiento para otorgar derechos políticos a los migrantes reside en que también ellos son ciudadanos, pero hacer selectivo ese derecho contradice el principio mismo de extender el derecho a votar a los residentes en el exterior.

En las elecciones de 2006, se registraron 11,590 hondureños, pero sólo fueron computados 336 votos por los serios problemas de registro y voto. La elección fue un completo fracaso, pues el porcentaje de participación de los migrantes hondureños en las elecciones nacionales fue de 0.015%. Esto decepcionó las esperanzas puestas en el programa, pues se calcula que alrededor de 600,000 hondureños viven en Estados Unidos, de los cuales 11,590 se registraron para votar en 2001, pero sólo 2.8% de los registrados pudo concluir el proceso satisfactoriamente por los problemas logísticos.

*Perú.* Los peruanos residentes en el exterior constituyen alrededor de 8% de la población nacida en Perú, pues de los 25 millones de peruanos, alrededor de 2 millones viven en el exterior, principalmente en Estados Unidos, Ecuador y Chile. Este porcentaje es comparable con el de las diásporas más grandes del mundo, como la mexicana, cuya población viviendo en el extranjero constituye cerca de 10% de la población nacida en México.

El programa de voto en el exterior peruano es un excelente punto de contraste con el mexicano para mostrar los resultados de disminuir al máximo las barreras institucionales para votar. El programa de Perú evoca la confianza absoluta en el proceso electoral e incluso permite que las elecciones en el exterior no sólo las organicen miembros del servicio consular y diplomático peruano, sino que también los cónsules honorarios pueden ayudar en el proceso aun cuando no tengan ciudadanía peruana. No obstante, las partes más importantes del proceso —apertura de sobre, escrutinio de votos, etc.— quedan a cargo de ciudadanos seleccionados mediante un sorteo a partir de las listas correspondientes y elegidos según el grado de escolaridad<sup>142</sup>.

En Perú, el desarrollo institucional y la demanda de la diáspora por el derecho a votar se diluyen en una misma historia, pues hubo poca presión social u organización de los migrantes para obtener su derecho a votar<sup>143</sup>. La causa fue la coyuntura favorable de reformas democráticas que si bien en otros países latinoamericanos favoreció la

---

<sup>142</sup> Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE, <http://www.onpe.gob.pe/index.html>).

<sup>143</sup> Esto no significa que no haya organizaciones de migrantes en el exterior, sólo que éstas no participaron ni presionaron para obtener su derecho a votar. Por el contrario, los peruanos en Estados Unidos están bien organizados en clubes y asociaciones, principalmente en Nueva Jersey, Los Ángeles y Miami (Jorge Durand, “Fatalidad democrática o democracia fatal. Las elecciones peruanas y el voto en el exterior”, p. 175 en Calderón, *Votar en la distancia*, op. cit.).

aprobación, en Perú fue suficiente. La aprobación del proyecto nunca suscitó ningún debate<sup>144</sup> porque la ley electoral promulgada por la Asamblea Constituyente en 1978 siempre permitió jurídicamente la posibilidad de voto en el exterior con el siguiente principio: “sólo los miembros de las Fuerzas Armadas y de la policía nacional no pueden elegir ni ser elegidos. No existen ni pueden crearse otras inhabilitaciones”<sup>145</sup>. Además, en el mismo capítulo sobre el sistema electoral se estipula que “la ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los residentes en el extranjero”<sup>146</sup>. Todavía más sorprendente que tener todas las facilidades jurídicas para el voto en el extranjero es que en menos de un año reglamentaron e implementaron el programa para las elecciones de 1980, pues en varios países las reformas jurídicas se aprueban y el proyecto se estanca en el diseño, aprobación e implementación.

En Perú, el voto es obligatorio y la abstención amerita multas o suspensión temporal de algunos derechos; hasta antes de 2011 los migrantes también estaban obligados a votar, pero a partir de estas últimas elecciones se han condonado las multas por abstención para los migrantes. Para votar, los peruanos residentes en el exterior deben registrarse en el consulado o embajada correspondiente a su lugar de residencia en el extranjero. Una vez terminado el plazo de registro, la representación diplomática o consular envía el padrón al Jurado Nacional de Elecciones para aprobarlo y después enviarlo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para que ésta remita el padrón final a los funcionarios de Relaciones Exteriores que a su vez envían las listas de electores aprobadas y revisada a los consulados correspondientes.

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, pp. 70-72.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 71.

Los peruanos deben identificarse como ciudadanos de Perú para registrarse y votar; para esto, antes del 2001 les pedían la libreta electoral y a partir de las elecciones de 2001 se les recomendó que tramitaran su Documento Nacional de Identidad (DNI) para poder votar, aunque al final decidieron aceptar también la libreta electoral como identificación; sin embargo, en las elecciones siguientes el DNI se convirtió en requisito. La clave para facilitar el registro y voto en el exterior es que la DNI puede tramitarse permanentemente en el extranjero, por lo que no está sujeta a plazos ni requiere de campañas de difusión masivas como el programa mexicano.

La disolución de las barreras institucionales del programa peruano es tanta, que en el año 2010 se propuso una reforma al programa para permitir el voto y registro electrónico. Los resultados de las elecciones presidenciales de abril de 2011 comprueban las consecuencias de reducir las barreras institucionales, pues Perú tiene las barreras más flexibles y la participación más alta de los programas analizados. Las multas por abstención también explican los altos porcentajes de participación de la diáspora peruana; sin embargo, en las últimas elecciones se eliminaron las multas y aun así fue la elección con mayor participación y registro en la historia de los programas latinoamericanos de voto en el exterior. Y es que la participación de estas elecciones fue de 310,000 votos en el extranjero y sólo votaron 41.33% de los registrados en el padrón electoral de residentes en el exterior (alrededor de 750,000 migrantes).



## II. NORTEAMÉRICA

La historia del voto en el exterior en Canadá y Estados Unidos fue completamente diferente a la latinoamericana, pues fue un proceso paulatino que pasó de privilegiar a algunos residentes en el exterior a universalizar el voto. Aparentemente, la primera diferencia entre ambas regiones es que mientras Latinoamérica es tradicionalmente una región expulsora de migrantes, Estados Unidos y Canadá son de los principales receptores mundiales de migrantes. Sin embargo, la afirmación es parcialmente acertada. Efectivamente, el flujo migratorio que llega a Estados Unidos y Canadá es mayor que el flujo que se marcha, pero ambos países también tienen un alto porcentaje de ciudadanos residiendo en el exterior, una gran parte compuesto por militares. Y es que la historia de los programas de ambos países está íntimamente ligada a la convicción de garantizar la participación en las elecciones nacionales de los militares en servicio residiendo lejos de su país o distrito electoral correspondiente<sup>147</sup>.

Además, hay otra gran diferencia regional: Canadá y Estados Unidos son democracias consolidadas de larga tradición histórica en comparación con las jóvenes democracias latinoamericanas. Así se explica que ambos países tengan programas de voto en el extranjero para los militares desde finales del siglo 19 y los países latinoamericanos hasta finales del siglo 20. Esto, sin embargo, pareciera sugerir que los programas de voto en el extranjero de Canadá y Estados Unidos llevan más de un siglo consolidados y reconociendo el derecho a votar de su diáspora. Sorprendentemente, esto es erróneo, pues

---

<sup>147</sup> En Canadá, el voto en el exterior estuvo relacionado con el voto en un distrito diferente del que les correspondía, pues los militares podían estar en servicio o entrenamiento en la Columbia Británica, pero su distrito electoral podía estar en Quebec, por lo que el viaje era impensable sólo para votar.

la universalización sin restricciones del derecho a votar en el extranjero no fue aprobada sino hasta las últimas décadas del siglo 20, incluso después que en Colombia y Perú.

*Canadá.* Así como en el caso peruano, en el programa de voto en el extranjero de Canadá la historia institucional y la demanda de la diáspora para votar se diluyen en uno mismo, pues más que una demanda generalizada entre los residentes en el exterior, fue una reforma promovida desde la cúpula política canadiense<sup>148</sup>. Quizá la respuesta a la ausencia de demandas sea las características de la diáspora canadiense en las primeras siete décadas del siglo 20, casi en su totalidad efectivos militares y miembros del servicio exterior con menos margen de exigir y más obligación de acatar.

El proceso de extensión del voto a los ciudadanos canadienses en el exterior fue paulatino. El registro del primer voto en el extranjero de canadienses fue en 1900 cuando Canadá mandó alrededor de mil efectivos militares y algunas enfermeras a la guerra Bóer en Sudáfrica en 1899. Este fue el primer antecedente de voto en el extranjero de militares; sin embargo, el derecho era provisional y cuando terminó la guerra los militares también perdieron el derecho a votar. No sería sino hasta la Primera Guerra Mundial cuando se legisló permanentemente el derecho de los militares a votar en ultramar o en un distrito dentro de Canadá lejano al que les correspondía. Por ello, en 1917 se legisló la Ley de Electores Militares, inspirada en la potencial importancia de la participación de más de 33,000 soldados en las elecciones nacionales, que otorgaba el derecho a votar en el

---

<sup>148</sup> Érika González Aguirre sostiene que la demanda nunca estuvo organizada y fue mínima. Acaso llegaban cartas a Elections Canada, órgano desconcentrado y autónomo que organiza las elecciones, en las que se preguntaba, mas no se exigía, si se podía votar en otros distritos electorales. Quizá uno de los únicos casos de un ciudadano que peleó por su derecho a votar se el caso Clifford, un ciudadano canadiense que trabajaba en Bangladesh y que al no poder votar en un referéndum llevo el caso a la Corte de Justicia de Ontario (“El voto en el exterior en Canadá: como una política estatal de pertenencia”, pp. 515-510 en Calderón, *Votar en la distancia*, op. cit.).

extranjero a militares canadienses, hombres o mujeres, incluyendo indígenas y menores de edad.

La suposición fue correcta y en las elecciones federales de 1945, durante la Segunda Guerra Mundial, más de 342,000 militares en el extranjero votaron (4.9% del padrón de ese año y 6.4% de los votos contabilizados)<sup>149</sup>. Aunque la guerra mundial había terminado, el periodo de la Guerra Fría también comprometió a varios de los efectivos militares canadienses. Como miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Canadá participó en varias operaciones militares<sup>150</sup>. Por ello, el Parlamento canadiense decidió extender el voto en el extranjero a los cónyuges y dependientes económicos de los miembros de las Fuerzas Armadas<sup>151</sup>.

Hasta 1970 hubo otra reforma al programa cuando se enmendó la Ley Electoral de Canadá extendiendo el derecho a votar en el exterior a los funcionarios públicos y a las familias de los mismos, así como a los pescadores, marineros, estudiantes de tiempo completo, tripulaciones de aerolíneas, encuestadores y empleados civiles de las Fuerzas Armadas, como maestros o médicos, que estuvieran lejos de su distrito electoral. Finalmente, la cúspide del proceso fue en 1993, cuando se concedió el voto universal federal a todos los residentes en el exterior o lejos de su distrito electoral.

---

<sup>149</sup> IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, p. 51.

<sup>150</sup> Corea en 1955, Cachemira en 1949-1979, Nueva Guinea del Oeste 1962-1963, Yemen 1963-1964, Congo 1960-1964, Sinaí 1956-1967 y 1973-1979.

<sup>151</sup> IDEA, *op. cit.* También Instituto Federal Electoral, *Conferencia trilateral Canadá- Estados Unidos- México sobre el voto en el extranjero*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral, México, 1998.

Los requisitos para votar son los siguientes: ciudadanía canadiense, más de 18 años cumplidos al día de la elección; los civiles tienen que regresar a Canadá al menos una vez cada cinco años, mientras los siguientes residentes en el exterior no necesitan regresar: servidores públicos o del gobierno federal en el exterior, empleados de organizaciones internacionales canadienses, militares o civiles trabajando en las Fuerzas Armadas. La modalidad para votar es por correo, por lo que primero se registran y luego les llega el paquete electoral para votar.

El último día para registrarse es el día antes de la elección y el formato está disponible en los consulados y embajadas o en Internet. Para pedir el formato deben contar con los siguientes documentos: pasaporte canadiense, certificado o cédula de ciudadanía canadiense y el certificado de nacimiento que demuestre que el solicitante nació en Canadá. Una vez registrados, en menos de 24 horas, aunque a veces se tardan más, los inscritos reciben el paquete electoral con instrucciones y todo lo necesario para votar. El conteo de los votos comienza cinco días antes de la elección en Canadá de la siguiente forma. Se abren los paquetes electorales recibidos y se separan los sobres con las boletas electorales según el distrito al que corresponden para después contar y computar los votos. El proceso de conteo de votos queda bajo la supervisión del Administrador de Normas Especiales de Sufragio, nombrado por el Director General de la Oficina de Elecciones de Canadá<sup>152</sup>.

El empadronamiento en 1993 fue de 92,427 personas, de las cuales 16.44% eran civiles y 83.56% militares. En 1997 el universo de registrados disminuyó a 78,657

---

<sup>152</sup> *Ídem.*

electores, de los cuales 21.83% eran civiles y 78.17% militares. En 2000 también disminuyó el empadronamiento a 76,312, de los cuales 25.2% eran civiles y 74.8% militares. Sin embargo, del empadronamiento al voto hay un gran abismo, pues en 1993 hubo 9,574 votos del exterior de civiles y 34,652 de militares; mientras en 1997 hubo 6,006 de civiles y 20,666 de militares; y en 2000 7,600 de civiles y 19,000 de militares.

Otro aspecto relevante para comparar con México es el costo de las elecciones, aunque la comparación la presento en el apartado final del capítulo. Las elecciones generales de 1993 de Canadá, incluyendo los costos para iniciar el programa porque fue la primera vez que votaron civiles, costó \$911,000 dólares; esto es, \$59.97 dólares por votante. El costo para la elecciones generales de 1997, ahora sin costos de iniciar el programa, fue de \$233,513 dólares; esto es, \$13.6 dólares por votante. La diferencia entre la primera experiencia y las siguientes parece prometedora para el caso mexicano, cuyos costos iniciales fueron grandes, pero quizá en las próximas elecciones disminuyan.

*Estados Unidos.* El último caso que analizo es el de Estados Unidos. Aparentemente, la historia del programa de voto en el extranjero estadounidense es muy similar a la canadiense; sin embargo, hay importantes diferencias como los problemas con la descentralización del programa y, sobre todo, una fuerte presencia de demandas de la sociedad civil. La historia institucional, sin embargo, comparte muchos rasgos por la importancia de las guerras y las intervenciones militares en otros países para fomentar la aprobación del voto militar en el extranjero.

Los primeros indicios de posibilidades —estatales y no federales— para votar en ultramar pueden rastrearse hasta el siglo 18 (algunos miembros de comunidades salían de

ellas y delegaban su voto en otras personas para que votaran por ellos en las asambleas). Sin embargo, el primer caso de una ley que regulaba el voto en el exterior fue en 1813 cuando Pennsylvania y Nueva Jersey legislaron la posibilidad de que los militares pudieran votar en el extranjero. A diferencia de Canadá, la Primera Guerra Mundial no fue un catalizador para otorgarles el derecho a todos los militares en servicio, pues según el Secretario de Defensa de entonces éstos estaban muy ocupados en la guerra como para votar<sup>153</sup>. Ni siquiera el gran número de efectivos militares desplegados por Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial convenció a los legisladores locales y federales de la necesidad de otorgarle el derecho a votar a los miembros del ejército o a los civiles en el exterior, a quienes sólo algunos estados reconocían su derecho a votar. Para 1944, sólo veinte estados de la federación aceptaban el uso de la boleta federal de guerra para que los militares votaran en el exterior y estuvieran exentos de los requisitos de impuestos electorales o de los requisitos de empadronamiento.

Sin embargo, con el fin de la guerra, la ley perdió su vigencia, así como las legislaciones estatales al respecto, y lo mismo sucedió con el derecho de los miembros de las Fuerzas Armadas a votar en el extranjero. El verdadero catalizador del voto en el exterior estadounidense fue la Guerra Fría y la creciente participación de Estados Unidos en operaciones militares alrededor de todo el mundo. Hasta 1955, la legislación federal adoptó la propuesta de voto en el exterior con el Acta Federal de Asistencia para el Voto en la que recomendaba a los estados permitir el voto en el extranjero de los militares y

---

<sup>153</sup> “El voto civil en el exterior: un paso más en el fortalecimiento de la democracia electoral estadounidense”, p. 537 en Calderón, *Votar en la distancia*, op. cit.

civiles trabajando para las Fuerzas Armadas<sup>154</sup>, miembros de la marina mercante, cónyuges de militares, miembros del servicio exterior y civiles residiendo temporalmente fuera de Estados Unidos. Al final, sólo veintinueve estados acataron la recomendación y no fue sino hasta 1968 que el programa se convirtió en ley federal y el Congreso enmendó la misma acta para exigir a los estados, ya no recomendar, que permitieran y promovieran la inscripción y el voto en el exterior para todos los cargos federales (presidente, vicepresidente, miembros del Senado y de la Cámara de Representantes)<sup>155</sup>. La última enmienda universalizó completamente el voto y eliminó el impuesto al voto en 1978.

A diferencia de Canadá, en Estados Unidos hubo mucho cabildeo y presión de organizaciones civiles y partidistas para exigir el derecho a votar en el exterior. En 1975 se formó el Comité Bipartidista para el Voto en el Exterior con la unión de líderes demócratas y republicanos en el exterior para presionar por el derecho a votar fuera del país. Este comité aglutinó diversas organizaciones cuyo objetivo común era promover la universalización del voto en el exterior. No sólo demócratas y republicanos convivían en el seno de la organización, también más de quince organizaciones civiles religiosas, empresariales y feministas. En este proceso, además, los estatutos internos de los dos principales partidos estadounidenses cambiaron aceptando y promoviendo la organización partidista en el exterior mediante delegados con representación en las

---

<sup>154</sup> De los 2,930,873 millones de militares en activo, 927,851 residían en el exterior.

<sup>155</sup> En la enmienda al acta que regula el voto en el extranjero, el Departamento de Defensa fue nombrado encargado de organizar e implementar las elecciones en el extranjero. Por ello, el Secretario de la Defensa es el máximo comisionado presidencial para organizar las elecciones en el extranjero y, por ello, se eligen oficiales de asistencia al voto de todos los niveles de las Fuerzas Armadas para que ayuden en el voto y orienten a los residentes en el extranjero en todas las embajadas y consulados.

convenciones nacionales, cuya labor dentro del partido era promover el registro y el voto entre la diáspora a favor de su respectivo partido.

El problema de la descentralización del programa de voto en el extranjero es el mayor reto estadounidense. La ley federal obliga a los estados a implementar programas de voto en el extranjero, pero los reglamentos y, por ende, los diseños del programa son locales<sup>156</sup>. En términos generales, hay dos métodos para votar: por correo o en persona por adelantado. Para el primero, hay que llenar y enviar la solicitud de Tarjeta Postal Federal al menos cuarenta y cinco días antes de la elección; con ella se registran y posteriormente votan por correo. En caso contrario, si no pudieron tramitar oportunamente la tarjeta o no llegó el paquete, los residentes en el exterior pueden solicitar la Boleta Federal de Ausencia Agregable, con la cual pueden votar por adelantado y la pueden conseguir dos semanas antes de la votación en consulados, embajadas, e instalaciones militares.

Según Adam Skaggs<sup>157</sup>, la descentralización del programa de voto en el exterior de Estados Unidos provoca barreras de registro cuya consecuencia inmediata es disminuir la participación de los potenciales votantes militares y civiles en el exterior. Según él, es necesario disminuir las barreras de registro mediante métodos más modernos de registro para aumentar la participación de los militares y civiles en el exterior, pues no obstante el programa de Estados Unidos tiene porcentajes aceptables de participación, en el proceso

---

<sup>156</sup> El problema de la descentralización trasciende las modalidades y dificulta hasta los conteos, pues los estados exigen distinta información para el registro y votación que otros. Esto paso en las elecciones presidenciales de 2000, cuando varias de las boletas electorales no cumplían con los requisitos que Florida exigía. Esto ha tratado de subsanarse con algunas iniciativas para que todos los estados permitan los cuarenta y cinco días para que lleguen las boletas por correo o usen un solo formato de registro y de boleta electoral.

<sup>157</sup> *Registering Military and Overseas Citizens to Vote*, Brennan Center of Justice, 2009.



de registro y voto se pierden más de dos terceras partes de los militares y civiles en el exterior con intenciones de voto. Para solucionar esto, una de la principales propuestas de Skaggs es el registro permanente de extranjeros.

Para 1999 se calculaba un universo de 4,988,789 residentes en el exterior, sin excluir a los que tienen edad suficiente para votar, de los cuales 824,979 eran miembros de las Fuerzas Armadas y 4,163,810 eran civiles<sup>158</sup>. En 1996, la participación electoral de militares fue de 64%, de empleados civiles federales de 68% y de civiles de 37% frente a 49% de participación nacional. En 1992, la participación electoral de militares fue de 67%, de empleados civiles federales de 72% y de civiles de 31% frente a 55% de participación nacional. Si bien los civiles tienen el porcentaje de participación más bajo de los tres grupos que conforman a los votantes en el exterior, es el único grupo que aumentó su participación de 1992 a 1996.

### III. COMPARACIÓN

La experiencia de los seis países analizados muestra una gran variedad de historias y modalidades de los programas de voto en el extranjero. Después de revisar los seis programas, ahondo en seis debates fundamentales para comparar los seis programas con el programa mexicano: el registro, la balanza entre seguridad y participación, la presión

---

<sup>158</sup> Según refiere Érika González Aguirre, este número es casi equivalente a la población de Alabama, por lo que algunos demócratas han promovido que la diáspora tenga representación en el Congreso, en cuyo caso, de acuerdo con el tamaño de su población, le correspondería una delegación de dos senadores y seis miembros de la Cámara de Representantes.

de organizaciones migrantes para cabildear su derecho a votar, los costos del programa, los resultados y el comportamiento de la variable educación.

A diferencia de todos los casos revisados, México es el caso que se acerca más a la hipótesis de que los registrados votan y la abstención está entre los no registrados, considerando que la participación de los mexicanos registrados en el padrón de extranjeros (81%) supera, incluso, la de los militares y de los funcionarios del servicio exterior canadiense y estadounidense registrados en los respectivos padrones electorales de residentes en el extranjero. En Canadá, por ejemplo, entre los porcentajes de empadronamiento y los porcentajes de voto hay un gran abismo, pues en 1993, la primera experiencia canadiense de voto universal en el extranjero, se registraron 92,427 personas, pero sólo votaron 44,226 (44.22%). Por ello, la hipótesis de las barreras institucionales para explicar la abstención se refuerza al comprobar que en el caso de los mexicanos en el exterior, los registrados votaron en grandes porcentajes, aunque ésta no sea una constante en todos los países. Desde esta perspectiva, la hipótesis explica adecuadamente los resultados del programa mexicano de voto en el extranjero.

La balanza entre seguridad y participación, también derivada de la hipótesis de las barreras institucionales, sólo fue importante en el caso de Honduras y México, pues Honduras fue el único país, aparte de México, en el que la discusión sobre la seguridad y confiabilidad de las elecciones dominó el debate sobre el voto en el exterior. Los congresos de ambos países manifestaron su renuencia a involucrar miembros del servicio diplomático y consular en el proceso electoral porque, por definición, el cuerpo diplomático está al servicio del Ejecutivo y, por lo tanto, no es un árbitro neutral. Las

causas de esta similitud están en que las poblaciones de ambos países vivieron varias elecciones fraudulentas; la repetición de la manipulación de las elecciones sembró la semilla de la desconfianza en el proceso electoral en los ciudadanos de ambos países. Sin embargo, el miedo en México a fraudes electorales es aún mayor, considerando la historia de control del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecesores de las elecciones por más de setenta años. Así se explica que, al final, el Congreso de Honduras, como el de todos los países latinoamericanos con voto en el extranjero, aceptara el voto personal en representaciones diplomáticas y consulares, mientras el mexicano optara por el voto postal, sólo para garantizar la completa confiabilidad y autonomía de las elecciones.

La primera virtud de que miembros de los consulados y las embajadas participen en la organización de las elecciones es que el registro puede permanecer abierto, como en el caso colombiano y argentino, y no sólo dura tres meses, como en el mexicano. La pérdida de confianza en la participación de miembros del servicio consular y diplomático no es ineludible; por ejemplo, el proceso de registro colombiano muestra cómo los consulados y embajadas sólo reciben las solicitudes y las envían al órgano encargado de todos los asuntos electorales en Colombia para que las revise y mande después la lista de registros aprobados a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que a su vez remite la lista aprobada al consulado o embajada que envió las solicitudes. Este proceso muestra cómo las representaciones diplomáticas y consulares mexicanas podrían participar en el proceso de registro bajo la supervisión del IFE.

Países como Colombia y Perú consideran una virtud que el gobierno de Estados Unidos preste instalaciones, como escuelas y centros comunitarios, para las elecciones de otros países en territorio estadounidense. Para México, sin embargo, esto no sería necesario porque la red consular y diplomática mexicana en Estados Unidos es la más grande y concentrada de todo el mundo, lo que permitiría abarcar las ciudades más importantes del territorio estadounidense para organizar y celebrar votaciones en cada uno de los consulados y embajadas. La buena voluntad del gobierno estadounidense para permitir votaciones en el exterior y ayudar con localidades sería sólo un complemento. Por lo tanto, una de las principales ventajas de México, la red consular y diplomática, para implementar el voto en el exterior está completamente desperdiciada; mientras países como Colombia tratan de remediar la escasez de representaciones diplomáticas y consulares habilitando escuelas y centros comunitarios, México se niega a utilizarlas al menos para que difundan más activamente el programa y el registro.

La balanza entre seguridad y participación en México demuestra la importancia de los principios que guían el diseño de una política pública. En México, el principio fundamental para el diseño e implementación del programa de voto en el exterior fue garantizar la confiabilidad al máximo; en contraste, el principio colombiano ha sido facilitar el voto, pues en el artículo 1 del Código Electoral utilizado para resolver controversias dicta: "cuando una disposición electoral admita varias interpretaciones se preferirá aquella que de validez al voto que represente la expresión libre de la voluntad del elector"<sup>159</sup>. Por otro lado, si bien Perú no tiene una declaración expresa de principios

---

<sup>159</sup> Según Rodrigo Noguera Calderón, éste principio puede interpretarse como priorizar la facilidad del voto, que siempre se prefiera lo que aumente las posibilidades de participación (seminario citado).

del programa de voto en el exterior, la flexibilidad de sus barreras revelan que el objetivo del programa es priorizar la participación sobre los mecanismos de seguridad.

Ambos principios están presentes en el diseño e implementación tanto del programa de voto en el extranjero colombiano y el peruano como en el mexicano y los resultados develan los objetivos de cada uno: el registro y la participación en el programa mexicano fue bajo, pero todos los mecanismos de seguridad y la autonomía del sistema electoral mexicano se garantizaron cabalmente; mientras tanto, el registro como la votación de colombianos y sobre todo peruanos, fue alta por las facilidades del programa para promover la participación de los residentes en el exterior, aunque los mecanismos de seguridad fueron más flexibles que los mexicanos.

El tercer debate significativo para la comparación es la participación de organizaciones de migrantes que cabildearon por su derecho a votar en el extranjero. Tanto el caso colombiano como el estadounidense, países con las dos organizaciones de migrantes más activas y organizadas, demuestran que la clave del éxito para las movilizaciones de migrantes es vincularse a un partido político para que éste funcione como mediador entre sus intereses y el poder Ejecutivo y Legislativo. México es también un ejemplo de organización migrante activa presionando y abriendo caminos para promover el voto en el extranjero; sin embargo, la relación entre los migrantes y los partidos políticos es todavía débil.

El PRD es el partido con más tradición de vínculos con la diáspora y a partir del año 2000 tanto el PAN como el PRD han buscado acercarse a los migrantes, sobre todo después de que pueden votar en el extranjero. Sin embargo, los migrantes no tienen

representación en los partidos políticos tan estrecha como en el caso de Estados Unidos, donde los dos principales partidos tienen delegaciones exclusivamente de migrantes con representación en la Asamblea Nacional. Los primeros pasos de la inclusión de los migrantes se han dado, pero faltan más que podrían beneficiar a ambas partes y, además, fomentar la participación. Y es que la relación de los migrantes con México podría estancarse en las negociaciones entre las elites migrantes y el gobierno mexicano (IME, consulados, etc.), sin que los partidos funcionen como mediadores de las demandas de los votantes en el extranjero.

Otro aspecto provechoso de comparar los programas de voto en el extranjero es el de los costos de la elección. En Canadá, por ejemplo, las elecciones generales de 1993, incluyendo los costos para iniciar el programa porque fue la primera vez que votaron los civiles, costó 911,000 dólares; esto es, 59.97 dólares por votante (alrededor de 720 pesos). Sin embargo, el costo de las elecciones de 1997 disminuyó considerablemente, pues costó 233,513 dólares; esto es, 13.6 dólares por votante, por lo que la disminución puede atribuirse al ahorro por la inversión inicial de 1993 y a que ya se conoce el programa.

El programa de voto en el exterior 2005-2006 de México es la primera experiencia, por lo que siempre se esperó que los costos fueran mayores que en las elecciones subsiguientes. Los costos fueron los siguientes. El presupuesto del programa en 2005 fue de 400 millones de pesos, mientras en 2006 de 265 millones de pesos. Después de que el Consejo General reasignara el presupuesto, al final el programa tuvo un presupuesto de 450.8 millones de pesos para 2005 y 2006 y se ejercieron 238.4 millones de pesos; esto es, 53% del presupuesto total. Si calculamos el costo del voto

dividiendo el presupuesto ejercido entre la participación<sup>160</sup>, cada voto en el exterior costó \$7,200. El costo fue sumamente alto, sobre todo comparándolo con el costo del voto canadiense en su primera experiencia de voto universal en el exterior (\$720 pesos) o con el costo del voto nacional en las elecciones de 2006 (\$244 pesos)<sup>161</sup>.

Se calcula que, por experiencia inédita, el programa requirió una inversión inicial de alrededor de 38 millones de pesos que pasó a formar parte de los activos del IFE y no será necesario gastar en las elecciones en el extranjero de los próximos años. Además, la campaña de difusión costó alrededor de 72 millones de pesos, por lo que la próxima campaña de difusión podría costar menos porque no necesitaría ser tan intensa como la promoción del primer programa de voto en el extranjero, en la que se difundió por primera vez entre los migrantes la posibilidad de votar.

Los resultados expuestos en la tabla demuestran que el programa de voto en el extranjero peruano es el más exitoso en términos de participación, pues en las elecciones presidenciales de 2011 votaron 290,728 peruanos en el exterior. En otras palabras, el programa de Perú muestra que la disminución de las barreras institucionales efectivamente aumenta la participación; esta tendencia la corrobora el caso colombiano, cuyos porcentajes de participación son altos y sus barreras institucionales son mínimas.

---

<sup>160</sup> Hay discusiones acerca de las fórmulas para calcular el costo del voto. El IFE, evitando aceptar una cifra del costo del voto en el exterior, reportó al respecto en su informe final: “no existe una metodología única para cuantificar los costos del voto extraterritorial en los distintos países. Ello se debe a que son distintos los programas que se llevan a cabo en cada nación, disímiles los rubros de gasto y en consecuencia, la comparación entre experiencias de voto migrante es muy compleja” (“Resumen Ejecutivo”, p. 23 en IFE, *Informe final...*, México, 2006.).

<sup>161</sup> El presupuesto del IFE para las elecciones de 2006 fue de 11,892.1 millones de pesos y la participación fue de 41,791,322.

## Resultados de los programas de los casos analizados

| País/Año/Tipo de elección                  | Tamaño de la diáspora | Electores registrados | % de registrados sobre tamaño de la diáspora | Votación | % de electores sobre el registro | % de voto en la votación nacional |
|--------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------------------|----------|----------------------------------|-----------------------------------|
| México 2006 (P)                            | 11,600,000            | 40,876                | 0.35%                                        | 33,111   | 81%                              | 0.08%                             |
| Argentina 1997 (L)                         | 800,000               | 203,890               | 25.48%                                       | 5,699    | 2.79%                            | 0.03%                             |
| Argentina 1999 (P y L)                     | 800,000               | N.D                   | N.D                                          | 7,325    | N.D                              | 0.037%                            |
| Colombia 1998 (P y L)                      | 2,500,000             | 258,173               | 10.32%                                       | 40,543   | 15.7%                            | 2.44%                             |
| Colombia 2006 (P) <sup>162</sup>           | 3,378,345             | 319,045               | 9.44%                                        | 121,155  | 37.97%                           | 1%                                |
| Honduras 2001 (P)                          | 850,000               | 10,826                | 1.27%                                        | 4,541    | 42%                              | 0.2%                              |
| Honduras 2006 (P)                          | 850,000               | 11,590                | 1.36%                                        | 336      | 2.9%                             | 0.015%                            |
| Perú 2006(P)                               | 2,038,107             | 457,891               | 22.46%                                       | 290,728  | 63.5%                            | 1.99%                             |
| Perú 2011 (P)                              | 2,038,107             | 754,414               | 37.05%                                       | 403,611  | 53.49%                           | 2.41%                             |
| Canadá 1997 (L)                            | 2,700,000             | 78,657                | 2.91%                                        | 26,672   | 34%                              | 0.20%                             |
| Canadá 2000 (L)                            | 2,700,000             | 76,310                | 2.82%                                        | 26,780   | 35.09%                           | 0.20%                             |
| Estados Unidos 2004 (P y L) <sup>163</sup> | 6,510,000             | 3,512,900             | 53.97%                                       | N.D.     | N.D.                             | N.D.                              |
| Estados Unidos 2006 <sup>164</sup> (L)     | 6,510,000             | 1,000,000             | 15.36%                                       | 333,333  | 33%                              | 0.41%                             |

<sup>162</sup> Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2009 había 3,378,345 millones de colombianos viviendo en el exterior.

<sup>163</sup> Los reportes oficiales de voto en el extranjero de Estados Unidos se presentan por porcentajes, por lo que el *Federal Voting Assistance Program* publicó los siguientes datos: para las elecciones de 2004 había 1.51 millones de militares activos y entre 2 y 4 millones de civiles en el exterior. De este universo de posibles votantes, determinaron a partir de encuestas que solicitaron su registro 79% de los militares, 80% de los empleados federales en el exterior y 58% de los ciudadanos en el exterior. A partir del máximo universo posible de estadounidenses en el exterior, la suma de las solicitudes de registro es 3,512,900.

<sup>164</sup> Para calcular la participación de los militares y civiles en el exterior, utilizo la información de Adam Skaggs: por un lado, solamente se computó el voto de alrededor de la tercera parte de los que solicitaron su registro en las elecciones estadounidenses de 2006 y, por otro lado, alrededor de 1 millón de estadounidenses residentes en el exterior (militares, empleados federales y civiles) solicitaron su registro para las elecciones de 2006.



El otro resultado que destaca en la tabla es el porcentaje de participación de los mexicanos inscritos en el padrón electoral de extranjeros. El programa mexicano de voto en el exterior provocó polarización entre los potenciales votantes: o bien ni siquiera se registraron en el padrón electoral, o bien se registraron y votaron. Partiendo desde la perspectiva de la hipótesis de las barreras institucionales, esto se explica porque la rigidez de las barreras de registro filtraron a los registrados hasta dejar sólo a los que estaban convencidos de votar; por ello, los migrantes dispuestos a sortear las barreras de registro tendieron a votar. Esta tendencia es una veta para mejorar el programa de voto en el extranjero mexicano, pues el problema está claramente focalizado en el registro.

Finalmente, la comparación sirve para analizar la influencia de la variable educación en la participación electoral en el exterior. En términos de participación, el programa peruano de voto en el exterior fue el caso más exitoso; sin embargo, la variable grado de escolaridad no explica plenamente este éxito, pues 84% de los peruanos residentes en el exterior son trabajadores no calificados, mientras sólo 16% son profesionales y técnicos activos en el mercado laboral calificado<sup>165</sup>. Como se muestra en la siguiente tabla, si bien los porcentajes de migrantes peruanos con educación superior son mayores que los de la diáspora mexicana, estos están concentrados en Secundaria y Preparatoria, por lo que la mayoría de los peruanos en el exterior no tienen licenciatura o posgrado.

---

<sup>165</sup> Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Perú. Remesas y Desarrollo*, Lima, 2010, p. 47.

### Escolaridad de la diáspora mexicana y peruana<sup>166</sup>

|                                              | México    |       | Perú    |        |
|----------------------------------------------|-----------|-------|---------|--------|
| Primaria o sin estudios                      | 3,081,310 | 48.3% | 214,800 | 10.74% |
| Secundaria                                   | 1,396,175 | 21.9% | 734,000 | 36.7%  |
| Preparatoria, bachillerato o escuela técnica | 1,001,830 | 15.7% | 441,800 | 22.09% |
| Licenciatura o posgrado                      | 895,510   | 14%   | 609,600 | 30.48% |

La información de México es del censo de Estados Unidos. La información de Perú es del Informe Final del Proyecto Revinculación de Peruanos en el Exterior.

Si las diferencias de escolaridad entre ambas diásporas no son suficientemente significativas como para explicar la amplia diferencia en los porcentajes de participación en el exterior de ambos programas, entonces la varianza en las barreras institucionales del programa peruano, considerablemente diferentes, es parte central de la explicación del éxito de Perú. Además, a pesar de que el porcentaje de mexicanos en el exterior con licenciatura o posgrado es menor que el de los peruanos, en números absolutos, hay más mexicanos con estudios superiores que peruanos. Por ello, la hipótesis de la indiferencia electoral supondría que el programa de voto en el exterior mexicano hubiera tenido más participación en las elecciones presidenciales de 2006.

---

<sup>166</sup> En todas las categorías sumo los grados incompletos con los completos. Así, sumo el porcentaje de Licenciatura con créditos terminados pero sin título con licenciado con título o primaria incompleta con primaria completa. Cabe señalar además que no hay un dato preciso sobre la cantidad de migrantes en el exterior, pero se calcula en alrededor de 2 millones (Informe Final del Proyecto Revinculación de Peruanos en el Exterior.)

## CONCLUSIONES

Escondida detrás de la convicción de que los migrantes deberían tener derecho a votar en las elecciones de su país de origen, subyace una postura normativa que enfatiza la relación interdependiente entre el país de origen y su diáspora. Por ello, reconocer el derecho a votar de los migrantes es asumir que la ciudadanía mexicana trasciende los límites territoriales. Afortunadamente, el programa de voto en el extranjero fue un fecundo experimento para analizar en la práctica las posibilidades y dificultades de esa relación y, paralelamente, examinar una de las ramas del sistema electoral mexicano.

Cuatro hilos conductores tejen las conclusiones de esta investigación. Primero, analizo la validez de las teorías sobre la abstención electoral a partir del programa de voto en el extranjero. Segundo, propongo una explicación de las causas de la abstención que integre las dos hipótesis analizadas. Tercero, presento las características del sistema electoral mexicano que pueden extraerse del programa de voto en el exterior. Cuarto, analizo la relación entre los migrantes, los partidos políticos y el gobierno desde la perspectiva del programa de voto en el exterior.

El debate en la literatura sobre la abstención electoral está polarizado entre responsabilizar al potencial votante y responsabilizar a las instituciones. Los resultados de esta investigación sustentan la hipótesis de las barreras institucionales que responsabilizan a las instituciones, pues la evidencia cuantitativa y cualitativa de la investigación revela las dificultades técnicas, particularmente de registro, que

obstaculizaron la participación de los mexicanos residentes en el exterior. Sin embargo, la teoría sobre las barreras institucionales está limitada a concebir las elecciones sólo en términos de eficacia medida según el porcentaje de participación. Por lo tanto, no explica las causas de esas barreras institucionales y sólo explica sus consecuencias.

En términos del programa de voto en el extranjero mexicano, la teoría sobre las barreras institucionales acierta explicando las consecuencias de todos los mecanismos de seguridad para garantizar la confiabilidad, seguridad y autonomía de la elección; sin embargo, poco aporta sobre las causas de esos mecanismos y, por ende, en el caso mexicano sólo predice el fracaso del programa de voto en el extranjero por las barreras institucionales, pero no explica por qué se priorizó garantizar la seguridad de la elección antes que la eficacia.

Respecto a la teoría de las variables sociológicas, psicológicas y sociodemográficas que atribuyen la abstención a las características individuales del votante, los pocos datos con que contamos muestran que de las variables analizadas la más relevante para explicar la abstención es la educación. Cualitativamente, la relación causal es plausible, pues entre más educados estén los migrantes, tienen mayor interés por participar en las elecciones. Teóricamente, la relación también es válida, pues los modelos de variables sociodemográficas revisados en el capítulo teórico incluyen la variable escolaridad para explicar la abstención.

El problema de esta teoría, sin embargo, es su determinismo. Si la educación estuviera relacionada con la participación y considerando que la gran mayoría de los migrantes mexicanos tienen baja escolaridad, entonces la abstención es inevitable, pues

difícilmente cambiará la escolaridad de los migrantes en el cercano y mediano plazo. Además, como muestro al final del segundo capítulo, la causalidad entre variables sociodemográficas y abstención electoral es débil, pues las estadísticas sólo muestran un patrón sociodemográfico entre los votantes, pero no analizan todo el proceso electoral. Por ello, la mayor aportación de la hipótesis de la indiferencia electoral para explicar la abstención es que sugiere un patrón de mayor escolaridad entre los votantes que entre el universo de posibles votantes.

Dividir la explicación en dos hipótesis fue un recurso analítico para examinar desde dos perspectivas la abstención de los mexicanos residentes en el exterior, pues las dimensiones del universo de migrantes y la heterogeneidad del mismo exigen un análisis integral. A pesar de las limitaciones de ambos enfoques para explicar cabalmente la abstención, los dos aportan elementos, en diferentes medidas, para explicar la baja participación de los migrantes. Esto no significa que ambas teorías expliquen igual de certeramente la abstención electoral de los migrantes mexicanos en las elecciones presidenciales de 2006, pues definitivamente la evidencia fortalece la hipótesis de las barreras institucionales. Sin embargo, es posible proponer una explicación integral que jerarquice los supuestos de ambas hipótesis.

La lógica de la explicación integral es la siguiente: la causa de la abstención de los mexicanos residentes en el exterior fueron las barreras institucionales y la escolaridad entre los migrantes contribuyó a superar esas barreras. Esto asume como principal causa de la abstención las barreras institucionales y subordina el grado de escolaridad como multiplicador de los costos de las barreras institucionales. Por lo tanto, la disminución de

las barreras institucionales, especialmente de registro, efectivamente aumentaría la participación de los migrantes en las elecciones mexicanas; mientras la educación, como se corroboró en la comparación con el caso peruano, sólo aumenta la disposición a superar esas barreras.

El éxito de los programas de voto en el exterior de Perú y Colombia corroboran la hipótesis de las barreras institucionales, pues ambos países tienen barreras mínimas para el registro y voto. Las dos principales barreras de registro —modalidad y requisitos—, Perú las disminuyó al máximo: por un lado, el registro está permanentemente abierto y el trámite es personal en embajadas, en consulados e incluso en instalaciones proporcionadas por los gobiernos de los países anfitriones; por otro lado, Perú resolvió el problema del requisito de identificación expidiendo credenciales en el exterior. Además, bajo la luz de la hipótesis de la indiferencia electoral, el caso de Perú corrobora la misma tendencia que el mexicano, pues si bien el primero fue exitoso y el segundo fracasó en términos de registro, ambos revelan que las barreras institucionales son el principal obstáculo para la participación y cuando éstas son bajas (Perú), la participación es mayor que cuando son altas (México).

Una vez explicadas las causas de la abstención, es necesario analizar la causa de la rigidez de las barreras institucionales. El principio directriz para el diseño, elección e implementación del programa de voto en el extranjero fue garantizar la seguridad, confiabilidad y autonomía del proceso electoral en el extranjero. La prioridad no fue aumentar la participación, sino garantizar en el programa de voto en el exterior los mismos mecanismos de confianza del proceso electoral nacional. De haber surgido

alguna duda sobre la confiabilidad de los resultados en la elección en el exterior, seguramente el programa habría sufrido un desprestigio difícil de erradicar.

Ahondar en las causas de la desconfianza de la población mexicana en la participación del gobierno federal en cualquier proceso electoral requeriría otra investigación<sup>167</sup>. Basta indicar que la confianza, autonomía y seguridad son parte fundamental de la legitimidad del gobierno, del IFE y del sistema democrático *per se*. Por ello, cualquier modalidad que pudiera sembrar la duda sobre la autonomía y confiabilidad de la elección en el extranjero era un riesgo que comprometía algo tan endeble como la confianza de la población mexicana en los procesos electorales.

Ahora bien, de la misma manera que el análisis del programa de voto en el exterior ayuda a explicar algunos aspectos del sistema electoral mexicano, también permite analizar en la práctica la relación entre los migrantes, los partidos políticos y el gobierno. Esta relación es la esencia del voto en el exterior, pues este programa ejemplifica el proceso de formación de una demanda de los migrantes que, por un lado, adoptaron los partidos políticos y, por otro lado, negociaron con el Ejecutivo como parte de la nueva política para los mexicanos residentes en el exterior.

Sin menospreciar los esfuerzos del gobierno federal por coordinar una política activa sobre los mexicanos residentes en el exterior, el mejor canal para que los migrantes introduzcan sus iniciativas en la agenda mexicana es mediante los partidos políticos. A pesar de que la relación entre migrantes y partidos políticos estuvo presente en la historia

---

<sup>167</sup> Fernanda Somuano demuestra cómo la confianza de la población mexicana en las instituciones (Congreso, partidos políticos y gobierno) no sólo es endeble, sino que disminuyó de 1990 a 2004 (“Evolución de valores y actitudes democráticas en México [1990-2005]”, *Foro Internacional*, 47[2007], pp. 933-935, 944).

del programa de voto en el extranjero, ésta debería ser más fuerte otorgándole representación a los migrantes en la organización nacional y local de los partidos políticos. Los primeros pasos ya se han tomado y los tres principales partidos cada vez integran más a los migrantes en su organización; sin embargo, a ambas partes les convendría promover la representación de los migrantes en los partidos políticos, pues los migrantes se beneficiarían fortaleciendo un canal de representación para cabildear sus intereses en México, mientras los partidos políticos construirían una estructura útil para fomentar el voto a su favor entre la diáspora mexicana.

El programa de voto en el exterior también revela que los migrantes han sido un amplio sector ignorado de la población mexicana y que si bien la elaboración de políticas públicas para beneficiarlos es complicada, también es necesaria y posible. El rumbo que el gobierno federal ha adoptado con una política más activa procurando incluir más a los migrantes ha sido acertado, sobre todo considerando la importancia cuantitativa, por sus dimensiones, y cualitativa, por su influencia y necesidades, de los residentes en el exterior. En términos de extensión de derechos políticos para los migrantes, el próximo paso es que los gobiernos estatales y locales emulen la política federal y fomenten los lazos, tanto en el ámbito estatal como en el local, no sólo mediante programas de voto en el exterior, sino estrechando relaciones con las organizaciones de migrantes.

Michoacán fue el primer estado aventurado en implementar su propio programa de voto en el exterior desde las elecciones para gobernador de 2007. El programa michoacano es muy similar al federal: los michoacanos residentes en el exterior deben tener credencial de elector expedida en México cuyo domicilio corresponda a Michoacán



y, en caso de no tenerla, únicamente puede tramitarla en Michoacán; además, deben registrarse en un padrón de extranjeros distinto al federal mediante formatos de registro disponibles en embajadas y consulados y en Internet. Una vez inscritos, el Instituto Electoral de Michoacán envía los paquetes con las boletas electorales. Desgraciadamente, el diseño del programa de voto michoacano no sólo reprodujo las barreras institucionales del programa federal, sino que las duplicó, pues la credencial sólo puede tramitarse en Michoacán y requiere un registro distinto al federal. El fracaso del programa era predecible y al final sólo terminaron satisfactoriamente el proceso de registro 698 personas y la inversión del Instituto Electoral de Michoacán fue de 16 millones de pesos. El costo final por registro del programa de voto en el exterior michoacano fue de \$22,922 pesos mexicanos.

Para entender el diseño y los resultados del Programa de Voto en el Exterior no es necesaria ninguna apología que justifique el valor simbólico de los 33,111 votos finales<sup>168</sup>, sino comprender los objetivos del programa para evaluar su desempeño. Una perspectiva que únicamente analice el programa en términos de participación sólo puede interpretar el porcentaje de voto del programa como un fracaso o una victoria simbólica. Por ello, concluyo que en los objetivos del programa —garantizar la autonomía y la confiabilidad del proceso— está parte importante de las causas de la abstención; esto, sin embargo, es un fracaso en términos de participación, pero también es el cumplimiento de garantizar la autonomía del proceso. El reto para las próximas elecciones en el exterior será aprender de la experiencia de 2006 y disminuir las barreras al máximo sin comprometer los objetivos de autonomía y confiabilidad.

---

<sup>168</sup> Esta es la postura de Leticia Calderón (*Los superhéroes, op. cit.*, p. 17).

Los mexicanos residentes en el exterior podrán votar una vez más en las elecciones presidenciales de 2012 y no obstante la modalidad de registro y voto es la misma, se han implementado algunos cambios. Respecto a las barreras institucionales, el principal cambio es la eliminación del costo para enviar la solicitud de registro. Esta decisión es acertada y necesaria, pues el costo constituía una de las principales barreras de registro y su eliminación no compromete de ninguna manera la autonomía o confiabilidad del proceso.

También para remediar las consecuencias de las barreras institucionales, el IFE intentará mitigar los problemas del requisito de la credencial de elector expedida en México estableciendo centros de expedición de credenciales en las diez ciudades fronterizas con mayor flujo de migrantes. Estos centros contarán con todas las facilidades para otorgar las credenciales en máximo diez días procurando aprovechar las visitas de los mexicanos a sus hogares en México en diciembre. Definitivamente, una campaña de credencialización en el exterior sería más efectiva, pero el debate está estancado porque esto implicaría o bien otorgar la autoridad de expedir credenciales de elector a los consulados y embajadas, o bien un fuerte gasto para implementar la infraestructura y trasladar al personal necesario para que el IFE expidiera las credenciales en el exterior. Además, aprovechar el regreso de los migrantes a México durante las fiestas decembrinas es una buena estrategia, pues el análisis de las encuestas muestra que más de 20% de los registrados enviaron su formato de registro desde México.

Sin embargo, mientras el IFE ha promovido cambios al programa para intentar aumentar la participación en las elecciones presidenciales de 2012, los partidos políticos

no han propuesto ningún cambio no han promovido el debate legislativo. El furor inicial que el programa de voto en el exterior despertó entre los legisladores desapareció, pues de las dieciocho iniciativas presentadas entre 1998 y 2005 al respecto, en el periodo de 2006 a 2011 sólo ha habido algunas discusiones.

El partido más activo legislativamente respecto al voto en el exterior ha sido el PRD, aunque sus dos principales propuestas revelan ignorancia sobre las causas de la abstención de los mexicanos residentes en el exterior. Por un lado, propusieron que se eliminara el requisito de comprobante de domicilio para registrarse y votar; la idea, sin embargo, es ambigua e inútil, pues el requisito es parte fundamental de la modalidad de voto postal porque el paquete electoral para el voto debe llegar a algún domicilio específico. Por otro lado, el senador Rubén Velázquez del PRD ha declarado que promoverá el voto electrónico en el exterior; sin embargo, esta modalidad no sólo es la menos frecuente entre todos los programas de voto en el exterior, sino que exige más confianza en la institución electoral que las demás modalidades, pues, como concluyó el informe de IDEA sobre el voto en el exterior, el control sobre todo el proceso es más difícil en la modalidad de voto electrónico y, por ello, la votación es susceptible de recibir críticas sobre la confiabilidad del proceso<sup>169</sup>.

El actual Consejero Presidente del IFE, Leonardo Valdés Zurita, ha declarado que uno de los principales objetivos del programa de voto en el exterior de 2012 será disminuir considerablemente el costo de las elecciones, pues el presupuesto será de 96 millones. Por ello, otro de los cambios importantes al programa ha sido la estrategia de

---

<sup>169</sup> IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, pp. 242-243.

difusión, que se apoyará menos en los medios de comunicación estadounidense —no habrá ningún anuncio de televisión, por ejemplo—, e intentará aprovechar, según declaró Valdés Zurita, las redes de migrantes. Sin embargo, la decisión contradice la percepción de los migrantes reportada en las encuestas, pues las respuestas de estos revelaron que la televisión fue el medio más efectivo de difusión.

La reestructuración de la estrategia de difusión del programa de voto en el exterior 2012 es acertada no porque aproveche las mejores vetas para difundir el programa, sino porque reduce los costos y mientras las barreras institucionales no se flexibilicen, la inversión en la difusión del programa sería poco útil para promover la participación. Si el programa tuviera presupuesto, debería invertirse en una campaña de credencialización en el exterior o en mantener un sistema de registro de extranjeros permanentemente abierto, pues esas son las principales causas de la abstención electoral de los mexicanos residentes en el exterior.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio, “Sin complejos”, *Reforma*, 25 de marzo de 2003.

———, “Mexicanos en el Exterior: la evasión”, *Reforma*, 28 de abril de 2004.

———, “Lo que sí funciona: defender migrantes”, *Reforma*, 19 de enero de 2005.

Alcocer, Jorge (comp.), *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, Nuevo Horizonte, 2005.

Ansolahehere, Stephen y David M. Konisky, “The Introduction of Voter Registration and its effect on Voter Turnout”, documento presentado en la reunión anual de la asociación de ciencia política de Nueva Inglaterra, Portsmouth, New Hampshire, del 30 de abril al 1<sup>ero</sup> de mayo de 2004.

Badillo Moreno, Gonzalo (coord.), *Michoacán y el voto en el extranjero. Una conquista de los migrantes*, Edición Novenal, Morelia, 2007.

Bauböck, Rainer, “Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership”, *Political Science and Politics*, 38(2005), pp. 683-687.

———, “Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism”, *International Migration Review*, 37(2003), pp. 700-723.

Bennett, Stephen, “The Uses and Abuses of Registration and Turnout Data: An Analysis of Piven and Cloward's”, *Political Science and Politics*, 23(1990), pp. 166-171.

Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld, William N. Mcphee, *Voting. A study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, The University of Chicago Press, 1954.

- Burnham, Walter Dean, "Periodization Schemes and 'Party Systems': The 'System of 1896' as a Case in Point", *Social Science History*, 10, pp. 263-314.
- Cano, Gustavo y Alexandra Délano, "The Mexican Government and Organized Mexican Immigrants in the United States: A Historical Analysis of Political Transnationalism (1848-2005)" *Journal of Ethnic and Migration Studies*, V (2007).
- Cano, Gustavo, "Organizing Immigrant Communities in American Cities: Is this Transnationalism, or What?", Working Paper # 103, Centre for Comparative Immigration Studies (CCIS), UCSD, La Jolla, CA, 2004.
- Cantón, Darío, "Abstention in Argentine Presidential Elections 1983-1999", *Latin American Research Review*, 38(2003), pp. 187-201.
- Campbell, Angus, Philip E. Converse, Warren E. Miller y Donald E. Stokes, *The American Voter*, Nueva York, Wiley, 1960.
- Calderón Chelius, Leticia (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora, 2004.
- , "Los superhéroes no existen". *Los migrantes mexicanos ante las primera elecciones en el exterior*, México, Instituto Mora, 2010.
- Corona Vázquez, Rodolfo, "La migración internacional mexicana: el Censo de Estados Unidos en relación a otras fuentes", *Seminario Internacional: Medición de la migración mexicana a Estados Unidos: aspectos metodológicos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM)/Sociedad Mexicana de Demografía/El Colegio de la Frontera Norte, del 24 de agosto al 26 de agosto 26 de 2009.
- Corona, Rodolfo y Jorge Santibáñez (2004), *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006*, Colegio de la Frontera Norte/Instituto Federal Electoral, México. Disponible en [http://mxvote06.ife.org.mx/libro\\_blanco/pdf/tomoI/anexo%201.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco/pdf/tomoI/anexo%201.pdf).

- Délano, Alexandra, “América para los Mexicanos” en *Reforma*, suplemento Enfoque, 13 de febrero de 2005.
- Easton, David, “The Child’s Acquisition of Regime Norms: Political Efficacy”, *The American Political Science Review*, , 61(1967), pp. 25-38.
- Escamilla Hamm, Paricia H., “De cómo el transnacionalismo facilita la participación de los inmigrantes mexicanos en la política estadounidense”, *Migración y Desarrollo*, 12(2009), pp. 89-114.
- Ferejohn, John y Morris P. Fiorina, “The Paradox of Not Voting- A Decision Theoretic Analysis”, *The American Political Science Review*, 68(1974), pp. 525-536.
- Fernández de Castro, Rafael, “El crecimiento latino: ventana de oportunidad”, en *Reforma*, 10 de noviembre del 2003.
- , “La nación mexicana en Estados Unidos”, en *Reforma*, 10 de noviembre del 2003.
- , “La diáspora mexicana: retos y oportunidades”, en *Reforma*, 24 de octubre del 2004.
- , “Los Estados-Nación Frente a la Realidad Trasnacional”, en *Reforma*, 9 de octubre del 2005.
- Ferrer Silva, Liliana (2008), “Cabildeo en Estados Unidos: retos y oportunidades para México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, 84, México.
- Gaviria, Alejandro, “Visa USA: Fortunas y extravíos de los emigrantes colombianos en los Estados Unidos”, *Colombia Internacional*, 59(2004), pp. 48-72.
- Goldring, Luin, “The Mexican State and Transmigrant Organizations: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation”, *Latin American Research Review*, 37(2002), pp. 55–99.

González Gutiérrez, Carlos, “De Estados y diásporas”, en Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México D.F., Miguel Ángel Porrúa, 2006.

———, “Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior”, en Carlos González Gutiérrez (coord.), *Relaciones Estado-Diáspora: aproximaciones desde cuatro continentes*, México DF, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Green, Donald P. y Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994.

Guarnizo, Luis Eduardo, “El Estado y la migración global colombiana”, *Migración y desarrollo*, 2006.

———, “La diplomacia de México ante su diáspora”, en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*, México D.F., Ariel, 2003.

IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, disponible en [www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/cf5989\\_votexspa.pdf](http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/cf5989_votexspa.pdf), consultado el 4 de mayo de 2011.

Instituto Federal Electoral, *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el exterior*, México, 2006. Disponible en [http://mxvote06.ife.org.mx/libro\\_blanco/index.htm](http://mxvote06.ife.org.mx/libro_blanco/index.htm).

———, *Seminario internacional sobre el voto en el extranjero*, Instituto Federal Electoral / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México, 1998. Disponible en [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.679209bf44dbec7717bed910d08600a0/?vgnnextoid=c70a6aaecb775010VgnVCM100\\_0002c01000aRCRD](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.679209bf44dbec7717bed910d08600a0/?vgnnextoid=c70a6aaecb775010VgnVCM100_0002c01000aRCRD).

———, *Conferencia trilateral Canadá- Estados Unidos- México sobre el voto en el extranjero*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral, México, 1998. Disponible en



<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.679209bf44dbec7717bed910d08600a0/?vgnextoid=2635479d75e65010VgnVCM1000002c01000aRCRD>.

Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Perú. Remesas y Desarrollo*, Lima, 2010.

Navarro, Carlos (coord.), *El voto en el extranjero. Estudio comparados*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

Niemi, Richard, "Costs of Voting and Nonvoting", *Public Choice*, 27(1976), pp. 115-119.

Martínez Saldaña, Jesús, "Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana", *Migración Internacional*, 2(2003), pp. 96-120.

McCormick, Richard, "Burnham and the 'System of 1896'", *Social Science History*, 19(3), 1986, pp. 245-262.

Moreno, Alejandro, *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Owen, Guillermo y Bernard Grofman, "To Vote or Not to Vote: The Paradox of Nonvoting", *Public Choice*, 42(1984), pp. 311-325.

Organización Internacional para las Migraciones, *Informe Final del Proyecto Revinculación de Peruanos en el Exterior*, 2005. Disponible en <http://www.oimlima.org.pe/l.php?pag=lima-proy-forta.htm>

Payán, Tony y Gregory S. Schober, "A brincos y sombrerazos: la gestión política del voto mexicano en el extranjero en la Cámara de Diputados", *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 16(2007), pp. 140-177.

Passel, Jeffrey S., *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Washington, Pew Hispanic Center, 2005.

- , *The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.: Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey*, Washington, Pew Hispanic Center, 2006.
- Passel, Jeffrey S, Randy Capps y Michael Fix, *Undocumented Immigrants: Facts and Figures*, Urban Institute Immigration Studies Program, 2004.
- Piven, Frances Fox y Richard A. Cloward, *Why Americans don't vote?*, New York, Pantheon Books, 1989.
- , “Government Statistics and Conflicting Explanations of Nonvoting”, *Political Science and Politics*, 22(1989), pp. 580-588.
- Resnick, David y Stephen Bennett “The Implications of Nonvoting for Democracy in the United States”, *American Journal of Political Science*, 34(1990), pp. 771-802.
- Riz, Liliana de, “El debate sobre la reforma electoral en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, 32(126), pp. 163-184.
- Rosenstone, Steven, J y John Mark Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, New York, Macmillan, 1993.
- Rusk, Jerrold y Lyn Ragsdale, “Who Are Nonvoters? Profiles from the 1990 Senate Elections”, *American Journal of Political Science*, 37(1993), pp. 721-746.
- Segovia Canosa, Rafael, *La politización del niño mexicano*, México, El Colegio de México, 1975.
- Sigelman, Lee, “The nonvoting voter in voting research”, *American Journal of Political Science*, 26(1982), pp. 47-56.
- Sigelman, Lee, Philip W. Roeder, Malcolm E. Jewell, Michael A. Baer “Voting and Nonvoting: A Multi-Election Perspective”, *American Journal of Political Science*, 29(1985), pp. 749-765.

Sitio del gobierno argentino sobre el voto en el extranjero  
<http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=2855>

Sitio del gobierno de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y culto de la República Argentina <http://www.relacionar.gov.ar/node/5>

Sitio del Consejo Nacional Electoral de Colombia, <http://www.cne.gov.co/CNE/>

Sitio de Conexión Colombia, <http://www.conexioncolombia.com/>

Sitio del Tribunal Supremo Electoral de Honduras, <http://www.tse.hn/web/>

Sitio de la Oficina Nacional de Proceso Electorales de Perú,  
<http://www.onpe.gob.pe/index.html>.

Skaggs, Adam, *Registering Military and Overseas Citizens to Vote*, Brennan Center of Justice, 2009.

Sommano, Fernanda, “Evolución de valores y actitudes democráticos en México (1990-2005”, *Foro Internacional*, 47(2007), pp. 926-944.

———, “Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México”, *Foro Internacional*, 45(2005), pp. 65-68.

Suro, Roberto y Gabriel Escobar, *Survey of Mexicans Living in the U.S. on Absentee Voting in Mexican Elections*, Washington, Pew Hispanic Center, 2006. Disponible en [pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=60](http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=60).

Suro, Roberto, “Attitudes about Voting in Mexican Elections and Ties to Mexico”, *Survey of Mexican Migrants Part Two: Attitudes Toward Voting in Mexican Elections and Ties to Mexico*, Washington, Pew Hispanic Center, 2005. Disponible en [pewhispanic.org/files/reports/42.pdf](http://pewhispanic.org/files/reports/42.pdf).

Sundberg, Andy, *The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections*, Overseas Vote Foundation Fact Sheet. Disponible en

[https://www.overseasvotefoundation.org/files/The\\_History\\_and\\_Politics\\_of\\_Diaspora\\_Voting.pdf](https://www.overseasvotefoundation.org/files/The_History_and_Politics_of_Diaspora_Voting.pdf).

Tollison, R. D. y T. D. Willett, “Some Simple Economics of Voting and Not Voting”, *Public Choice*, 16(1973), pp. 59-71.

Toro, María Celia, entrevista a Carlos González Gutiérrez, “El IME: el brazo operativo del gobierno de México para el trabajo continuo con las comunidades de mexicanos en el exterior” en el programa de radio *Las relaciones internacionales de México* (735, 12 de febrero de 2008), disponible en <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2806>, consultado el 22 de abril de 2011.

Toro, María Celia, entrevista a Cándido Morales, “Cándido Morales y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior” en el programa de radio *Las relaciones internacionales de México* (783, 13 de enero de 2009), disponible en <http://portal.sre.gob.mx/boletinimr/popups/articleswindow.php?id=2806>, consultado el 22 de abril de 2011.

Watter, Urs, *Voto en el exterior: la experiencia colombiana*, University of Basle, Foundation for Population, Migration and Environment (PME).

## ANEXO 1

### Distribución por edad

| Edad     | Universo de potenciales votantes |        | Inscritos en la LNERE |        | Solicitante de inscripción a la LNERE |        | Votantes |        |
|----------|----------------------------------|--------|-----------------------|--------|---------------------------------------|--------|----------|--------|
| 20-24    | 1,149,000                        | 11.80  | 1,826                 | 4.47%  | 2,715                                 | 4.82%  | 1,321    | 3.99%  |
| 25-29    | 1,567,000                        | 16.09  | 5,787                 | 14.17% | 8,022                                 | 14.24% | 4,566    | 13.79% |
| 30-34    | 1,565,000                        | 16.07  | 8,732                 | 21.36% | 11,713                                | 20.8%  | 7,182    | 21.68% |
| 35-39    | 1,400,000                        | 14.37  | 7,420                 | 18.15% | 9,896                                 | 17.58% | 6,100    | 18.43% |
| 40-44    | 1,112,000                        | 11.42  | 5,296                 | 12.96% | 7,140                                 | 12.69% | 4,273    | 12.91% |
| 45-49    | 866,000                          | 8.89   | 3,660                 | 8.96%  | 5,061                                 | 8.99%  | 2,911    | 8.8%   |
| 50-54    | 634,000                          | 6.51   | 2,824                 | 6.91%  | 3,813                                 | 6.78%  | 2,307    | 6.98%  |
| 55-59    | 377,000                          | 3.87   | 2,022                 | 4.95%  | 2,718                                 | 4.83%  | 1,671    | 5.04%  |
| 60-64    | 289,000                          | 2.97   | 1,422                 | 3.48%  | 1,935                                 | 3.43%  | 1,215    | 3.68%  |
| 65-69    | 183,000                          | 1.88   | 929                   | 2.27%  | 1,289                                 | 2.29%  | 767      | 2.31%  |
| 70-74    | 127,000                          | 1.30   | 495                   | 1.13%  | 711                                   | 1.26%  | 418      | 1.26%  |
| 75-79    | 88,000                           | 0.90   | 227                   | 0.55%  | 324                                   | 0.57%  | 193      | 0.59%  |
| 80-84    | 61,000                           | 0.63   | 86                    | 0.2%   | 143                                   | 0.25%  | 77       | 0.24%  |
| 85 y más | 44,000                           | 0.45   | 33                    | 0.05%  | 46                                    | 0.07%  | 27       | 0.07%  |
| Total    | 9,462,000                        | 97.15% | 40,759                | 99.61% | 55,526                                | 98.6%  | 33,028   | 99.77% |

### Distribución por sexo

|        | Universo de potenciales votantes |        | Votantes |        | Solicitantes de inscripción en la LNERE |        | Votantes |        |
|--------|----------------------------------|--------|----------|--------|-----------------------------------------|--------|----------|--------|
| Hombre | 5,447,000                        | 55.92% | 18,468   | 55.83% | 32,320                                  | 57.39% | 22,354   | 56.89% |
| Mujer  | 4,293,000                        | 44.08% | 14,624   | 44.17% | 23,909                                  | 42.46% | 17,622   | 43.11% |
| Total  | 9,740,000                        | 100%   | 33,111   | 100%   | 56,312                                  | 99.85% | 40,876   | 100%   |

### Distribución por Estado de residencia en Estados Unidos

|                      | Universo de posibles votantes |        | Votaron |        | Solicitantes de inscripción en la LNERE |        | Inscritos en la LNERE |        |
|----------------------|-------------------------------|--------|---------|--------|-----------------------------------------|--------|-----------------------|--------|
| Alabama              | 23,561                        | 0.24%  | 57      | 0.20%  | 104                                     | 0.21%  | 72                    | 0.20%  |
| Alaska               | 3,199                         | 0.03%  | 15      | 0.05%  | 23                                      | 0.05%  | 17                    | 0.05%  |
| Arizona              | 458,236                       | 4.60%  | 1,121   | 3.95%  | 1,971                                   | 3.93%  | 1,476                 | 4.13%  |
| Arkansas             | 36,417                        | 0.37%  | 92      | 0.32%  | 183                                     | 0.36%  | 144                   | 0.40%  |
| California           | 4,318,867                     | 43.44% | 11,268  | 39.75% | 18,665                                  | 37.22% | 13,506                | 37.77% |
| Carolina del Norte   | 180,483                       | 1.81%  | 564     | 1.99%  | 1,099                                   | 2.19%  | 716                   | 2.00%  |
| Carolina del Sur     | 35,599                        | 0.36%  | 92      | 0.32%  | 226                                     | 0.45%  | 128                   | 0.36%  |
| Colorado             | 187,333                       | 1.88%  | 543     | 1.92%  | 978                                     | 1.95%  | 674                   | 1.88%  |
| Connecticut          | 14,989                        | 0.15%  | 128     | 0.45%  | 204                                     | 0.41%  | 147                   | 0.41%  |
| Dakota del Norte     | 559                           | 0.01%  | 2       | 0.01%  | 3                                       | 0.01%  | 2                     | 0.01%  |
| Dakota del Sur       | 1,665                         | 0.02%  | 3       | 0.01%  | 5                                       | 0.01%  | 5                     | 0.01%  |
| Delaware             | 8,386                         | 0.08%  | 35      | 0.12%  | 65                                      | 0.13%  | 43                    | 0.12%  |
| Distrito de Columbia | 2,198                         | 0.02%  | 92      | 0.32%  | 127                                     | 0.25%  | 102                   | 0.29%  |
| Florida              | 206,520                       | 2.07%  | 927     | 3.27%  | 1,643                                   | 3.28%  | 1,132                 | 3.17%  |
| Georgia              | 204,555                       | 2.05%  | 592     | 2.09%  | 1,223                                   | 2.44%  | 817                   | 2.28%  |
| Hawái                | 3,107                         | 0.03%  | 10      | 0.04%  | 22                                      | 0.04%  | 13                    | 0.04%  |
| Idaho                | 35,509                        | 0.36%  | 73      | 0.26%  | 124                                     | 0.25%  | 91                    | 0.25%  |
| Illinois             | 675,728                       | 6.78%  | 2,833   | 9.99%  | 4,648                                   | 9.27%  | 3,604                 | 10.48% |
| Indiana              | 69,111                        | 0.69%  | 229     | 0.81%  | 466                                     | 0.93%  | 307                   | 0.86%  |
| Iowa                 | 28,243                        | 0.28%  | 75      | 0.26%  | 129                                     | 0.26%  | 98                    | 0.27%  |
| Kansas               | 68,052                        | 0.68%  | 108     | 0.38%  | 243                                     | 0.48%  | 159                   | 0.44%  |
| Kentucky             | 17,025                        | 0.17%  | 59      | 0.21%  | 126                                     | 0.25%  | 79                    | 0.22%  |
| Luisiana             | 10,558                        | 0.11%  | 32      | 0.11%  | 64                                      | 0.13%  | 52                    | 0.15%  |
| Maine                | 367                           | 0.00%  | 2       | 0.01%  | 3                                       | 0.01%  | 2                     | 0.01%  |
| Maryland             | 20,655                        | 0.21%  | 195     | 0.69%  | 337                                     | 0.67%  | 235                   | 0.66%  |
| Massachusetts        | 9,148                         | 0.09%  | 153     | 0.54%  | 229                                     | 0.46%  | 163                   | 0.46%  |
| Michigan             | 60,970                        | 0.61%  | 334     | 1.18%  | 533                                     | 1.06%  | 395                   | 1.10%  |
| Minnesota            | 44,563                        | 0.45%  | 202     | 0.71%  | 338                                     | 0.67%  | 239                   | 0.67%  |

|                     |           |        |       |        |       |        |       |        |
|---------------------|-----------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| Misisipi            | 11,636    | 0.12%  | 20    | 0.07%  | 46    | 0.09%  | 32    | 0.09%  |
| Missouri            | 24,452    | 0.25%  | 90    | 0.32%  | 202   | 0.40%  | 118   | 0.33%  |
| Montana             | 1,011     | 0.01%  | 1     | 0.00%  | 5     | 0.01%  | 3     | 0.01%  |
| Nebraska            | 31,951    | 0.32%  | 142   | 0.50%  | 276   | 0.55%  | 179   | 0.50%  |
| Nevada              | 161,593   | 1.62%  | 478   | 1.69%  | 970   | 1.93%  | 661   | 1.85%  |
| Nuevo Hampshire     | 1,541     | 0.02%  | 23    | 0.08%  | 30    | 0.06%  | 24    | 0.07%  |
| Nueva Jersey        | 69,995    | 0.70%  | 447   | 1.58%  | 794   | 1.58%  | 528   | 1.48%  |
| Nuevo México        | 115,893   | 1.16%  | 145   | 0.51%  | 259   | 0.52%  | 187   | 0.52%  |
| Nueva York          | 180,421   | 1.81%  | 863   | 3.04%  | 1,861 | 3.71%  | 1,108 | 3.10%  |
| Ohio                | 22,404    | 0.22%  | 115   | 0.41%  | 221   | 0.44%  | 144   | 0.40%  |
| Oklahoma            | 56,783    | 0.57%  | 76    | 0.27%  | 186   | 0.37%  | 125   | 0.35%  |
| Oregón              | 120,601   | 1.21%  | 372   | 1.31%  | 687   | 1.37%  | 445   | 1.24%  |
| Pennsylvania        | 27,878    | 0.28%  | 195   | 0.69%  | 323   | 0.64%  | 230   | 0.64%  |
| Rhode Island        | 2,765     | 0.03%  | 22    | 0.08%  | 39    | 0.08%  | 28    | 0.08%  |
| Tennessee           | 48,192    | 0.48%  | 154   | 0.54%  | 280   | 0.56%  | 210   | 0.59%  |
| Texas               | 2,048,101 | 20.55% | 4,127 | 14.56% | 7,930 | 15.81% | 5,812 | 16.25% |
| Utah                | 65,822    | 0.66%  | 195   | 0.69%  | 369   | 0.74%  | 246   | 0.69%  |
| Vermont             | 148       | 0.00%  | 1     | 0.00%  | 2     | 0.00%  | 2     | 0.01%  |
| Virginia            | 32,879    | 0.33%  | 302   | 1.07%  | 529   | 1.05%  | 354   | 0.99%  |
| Virginia Occidental | 1,043     | 0.01%  | 11    | 0.04%  | 17    | 0.03%  | 11    | 0.03%  |
| Washington          | 156,818   | 1.57%  | 493   | 1.74%  | 906   | 1.81%  | 589   | 1.65%  |
| Wisconsin           | 54,948    | 0.55%  | 219   | 0.77%  | 397   | 0.79%  | 286   | 0.80%  |
| Wyoming             | 4,400     | 0.04%  | 5     | 0.02%  | 11    | 0.02%  | 5     | 0.01%  |

#### Distribución por Estado de procedencia en México

|                       | Universo de posibles votantes |       | Votantes (dígitos de la credencial del IFE) |       | Votantes (Estado de nacimiento) |       |
|-----------------------|-------------------------------|-------|---------------------------------------------|-------|---------------------------------|-------|
| Aguascalientes        | 31,305                        | 1.53% | 264                                         | 0.80% | 321                             | 0.97% |
| Baja California Norte | 93,177                        | 4.57% | 347                                         | 1.05% | 1,353                           | 4.09% |
| Baja California       | 3,432                         | 0.17% | 43                                          | 0.13% | 58                              | 0.18% |

|                  |         |        |       |        |       |        |
|------------------|---------|--------|-------|--------|-------|--------|
| Sur              |         |        |       |        |       |        |
| Campeche         | 2,706   | 0.13%  | 27    | 0.08%  | 36    | 0.11%  |
| Coahuila         | 31,056  | 1.52%  | 511   | 1.54%  | 473   | 1.43%  |
| Colima           | 17,322  | 0.85%  | 229   | 0.69%  | 279   | 0.84%  |
| Chiapas          | 11,276  | 0.55%  | 213   | 0.64%  | 125   | 0.38%  |
| Chihuahua        | 82,661  | 4.05%  | 900   | 2.72%  | 1,005 | 3.04%  |
| Distrito Federal | 87,136  | 4.27%  | 7,527 | 22.73% | 5,595 | 16.90% |
| Durango          | 51,992  | 2.55%  | 623   | 1.88%  | 477   | 1.44%  |
| Guanajuato       | 193,224 | 9.47%  | 2,188 | 6.61%  | 2,079 | 6.28%  |
| Guerrero         | 85,330  | 4.18%  | 1,189 | 3.59%  | 850   | 2.57%  |
| Hidalgo          | 69,509  | 3.41%  | 572   | 1.73%  | 516   | 1.56%  |
| Jalisco          | 216,626 | 10.62% | 4,026 | 12.16% | 4,220 | 12.75% |
| Estado de México | 153,438 | 7.52%  | 1,341 | 4.05%  | 3,424 | 10.34% |
| Michoacán        | 199,940 | 9.80%  | 3,029 | 9.15%  | 2,670 | 8.06%  |
| Morelos          | 52,749  | 2.59%  | 507   | 1.53%  | 855   | 2.58%  |
| Nayarit          | 33,229  | 1.63%  | 415   | 1.25%  | 348   | 1.05%  |
| Nuevo León       | 48,476  | 2.38%  | 949   | 2.87%  | 1,378 | 4.16%  |
| Oaxaca           | 65,051  | 3.19%  | 1,039 | 3.14%  | 717   | 2.17%  |
| Puebla           | 83,612  | 4.10%  | 1,420 | 4.29%  | 1,280 | 3.87%  |
| Querétaro        | 30,021  | 1.47%  | 297   | 0.90%  | 480   | 1.45%  |
| Quintana Roo     | 4,025   | 0.20%  | 15    | 0.05%  | 132   | 0.40%  |
| San Luis Potosí  | 73,725  | 3.61%  | 767   | 2.32%  | 678   | 2.05%  |
| Sinaloa          | 41,765  | 2.05%  | 662   | 2.00%  | 464   | 1.40%  |
| Sonora           | 31,478  | 1.54%  | 501   | 1.51%  | 551   | 1.66%  |
| Tabasco          | 4,387   | 0.22%  | 146   | 0.44%  | 125   | 0.38%  |
| Tamaulipas       | 55,637  | 2.73%  | 605   | 1.83%  | 711   | 2.15%  |
| Tlaxcala         | 10,525  | 0.52%  | 154   | 0.47%  | 137   | 0.41%  |
| Veracruz         | 87,856  | 4.31%  | 1,264 | 3.82%  | 949   | 2.87%  |
| Yucatán          | 7,972   | 0.39%  | 189   | 0.57%  | 169   | 0.51%  |
| Zacatecas        | 79,045  | 3.88%  | 896   | 2.71   | 655   | 1.98   |



## ANEXO 2

### Perfil sociodemográfico de los mexicanos residentes en Estados Unidos

| Sexo y edad                              | Cantidad  | Porcentaje |
|------------------------------------------|-----------|------------|
| Población total                          | 9,177,485 | 100.0      |
| Hombres                                  | 5,084,480 | 55.4       |
| Mujeres                                  | 4,093,010 | 44.6       |
| Menos de 5 años                          | 165,490   | 1.8        |
| De 5 a 9 años                            | 305,760   | 3.3        |
| De 10 a 14 años                          | 443,975   | 4.8        |
| De 15 a 19 años                          | 702,250   | 7.7        |
| De 20 a 24 años                          | 1,185,185 | 12.9       |
| De 25 a 34 años                          | 2,666,845 | 29.1       |
| De 35 a 44 años                          | 1,892,830 | 20.6       |
| De 45 a 54 años                          | 979,555   | 10.7       |
| De 55 a 59 años                          | 270,290   | 2.9        |
| De 60 a 64 años                          | 190,420   | 2.1        |
| De 65 a 74 años                          | 234,075   | 2.6        |
| De 75 a 84 años                          | 104,720   | 1.1        |
| Más de 85 años                           | 36,090    | 0.4        |
| Media de edad                            | 31.5      | (X)        |
| Más de 18 años                           | 7,902,160 | 86.1       |
| Hombres mayores de 18 años               | 4,400,515 | 47.9       |
| Mujeres mayores de 18 años               | 3,501,645 | 38.2       |
|                                          |           |            |
| Estado civil                             | Cantidad  | Porcentaje |
| Población mayor de 15 años               | 8,262,260 | 100.0      |
| Nunca se caso                            | 2,336,465 | 28.3       |
| Casados                                  | 5,064,275 | 61.3       |
| Separados                                | 291,955   | 3.5        |
| Viudos                                   | 233,980   | 2.8        |
| Mujeres viudas                           | 187,055   | 2.3        |
| Divorciadas                              | 335,580   | 4.1        |
| Mujeres divorciadas                      | 184,180   | 2.2        |
|                                          |           |            |
| Escolaridad                              | Cantidad  | Porcentaje |
| Población mayor de 25 años               | 6 374 825 | 100.0      |
| Menos del noveno grado                   | 3 081 310 | 48.3       |
| Del noveno al doceavo grado, sin diploma | 1 396 175 | 21.9       |
| Preparatoria                             | 1 001 830 | 15.7       |
| Algún Colegio, pero sin titularse        | 505 830   | 7.9        |
| Grado asociado (técnico)                 | 118 160   | 1.9        |
| Licenciatura                             | 166 960   | 2.6        |
| Posgrado                                 | 104 560   | 1.6        |
|                                          |           |            |
| Desempleo                                | Cantidad  | Porcentaje |
| Población mayor de 16 años               | 8,157,970 | 100.0      |

|                                                |                 |                   |
|------------------------------------------------|-----------------|-------------------|
| Fuerza laboral                                 | 4,900,795       | 60.1              |
| Fuerza laboral civil                           | 4,892,965       | 60.0              |
| Empleados                                      | 4,431,050       | 54.3              |
| Desempleados                                   | 461,920         | 5.7               |
| Porcentaje de fuerza laboral civil             | (X)             | 9.4               |
| Miembros del Ejército estadounidense           | 7,830           | 0.1               |
| No miembros de la fuerza laboral               | 3,257,175       | 39.9              |
|                                                |                 |                   |
| <b>Ingreso en 1999</b>                         | <b>Cantidad</b> | <b>Porcentaje</b> |
| Hogares                                        | 2,993,065       | 100.0             |
| Menos de \$10,000                              | 320,395         | 10.7              |
| Entre \$10,000 y \$14,999                      | 251,110         | 8.4               |
| Entre \$15,000 y \$24,999                      | 569,320         | 19.0              |
| Entre \$25,000 y \$34,999                      | 517,905         | 17.3              |
| Entre \$35,000 y \$49,999                      | 548,105         | 18.3              |
| Entre \$50,000 y \$74,999                      | 464,735         | 15.5              |
| Entre \$75,000 y \$99,999                      | 178,680         | 6.0               |
| Entre \$100,000 y \$149,999                    | 98,095          | 3.3               |
| Entre \$150,000 y \$199,999                    | 20,650          | 0.7               |
| \$200,000 o más                                | 24,070          | 0.8               |
| Media de ingresos                              | 31,503          | (X)               |
| Con ingresos                                   | 2,766,675       | 92.4              |
| Con ingresos de la Seguridad Social            | 303,235         | 10.1              |
| Con ingreso de seguridad complementaria        | 131,500         | 4.4               |
| Con ingreso de asistencia pública              | 203,585         | 6.8               |
| Con ingreso por jubilación                     | 150,855         | 5.0               |
|                                                |                 |                   |
| <b>Mexicanos en niveles de pobreza en 1999</b> | <b>Cantidad</b> | <b>Porcentaje</b> |
| Familias                                       | 654,455         | 24.4              |
| Con hijos menores de 18 años                   | 590,135         | 27.3              |
| Con hijos menores de 5 años                    | 363,745         | 30.7              |

Fuente: Censo de Estados Unidos de 2000 de la población nacida en México.

## ANEXO 3

Tabla comparativa de resultados de algunos programas de voto en el exterior

| País/Año                    | Tipo de elección              | Electores registrados | Participación | % de electores sobre el registro | Observaciones                                                                                       |
|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afganistán (2004)           | Presidencial                  | 737,976 (1)           | 818,189       | 80 (2)                           | La participación representa 10.07% del total nacional.                                              |
| Brasil (2002)               | Presidencial                  | 69,937                | 38,618        | 55.4                             | El registro representa 0.06% y la participación 0.04% de los totales nacionales.                    |
| España (2008)               | Legislativa                   | 1'205,132             | 382,479       | 31.73                            | El registro representa 3.56% y la participación 1.49% de los totales nacionales.                    |
| Filipinas (2004)            | Presidencial                  | 364,187               | 233,092       | 65                               | El registro representa 0.84% y la participación 0.64% de los totales nacionales.                    |
| Finlandia (1999)            | Legislativa                   | 204,917               | 22,424        | 10.9                             | El registro representa 4.93% y la participación 0.83% de los totales nacionales.                    |
| Francia (2007)              | Presidencial (segunda vuelta) | 821,919               | 346,310       | 42.13                            | El registro representa 1.85% y la participación 0.93 % de los totales nacionales.                   |
| Indonesia (2004)            | Presidencial                  | 460,000*              | 250,000*      | 60*                              | El registro representa entre 0.26 y 0.3% y la participación 0.17 y 0.21% de los totales nacionales. |
| Mozambique (2004)           | Presidencial                  | 46,966                | 27,969        | 59.55                            | El registro representa 0.66% del total nacional.                                                    |
| Polonia (2000)              | Presidencial                  | 69,625                | 57 711        | 82.9                             | El registro representa 0.24% y la participación 0.32% de los totales nacionales.                    |
| Portugal (2005)             | Legislativa                   | 146,354               | 36,938        | 25.2                             | El registro representa 1.67% y 22 la participación 0.65% de los totales nacionales.                 |
| República Dominicana (2008) | Presidencial                  | 154,797               | 76,713        | 49.56                            | El registro representa 2.69% y 23 la participación 1.86% de los totales nacionales.                 |
| Rusia (2004)                | Presidencial                  | 1'326,000             | 288,641       | 21.8                             | El registro representa 1.23% y 24 la participación 0.41% de los totales nacionales.                 |
| Ucrania (1999)              | Presidencial                  | 121,201               | 30,598        | 25.2                             | El registro representa 0.32% 28 y la participación 0.11% de los totales nacionales.                 |

IDEA, Voto en el extranjero, *op. cit.* La tabla completa del manual de IDEA presenta los resultados de treinta programa de voto en el exterior; sin embargo, en esta tabla sólo presento los que considero más representativos según la varianza de sus resultados y la muestra de distintos continentes.

## ANEXO 4

### Programas de voto en el exterior por continente

| Continente                                 | País                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| África (27)                                | Argelia, Benín, Botsuana, Cabo Verde, Costa de Marfil, Chad, Djibouti, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesoto, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez y Zimbabue.                                                                                                                                                      |
| América (14)                               | Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, Islas Malvinas, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Asia (20)                                  | Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Iraq, Israel, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Laos, Malasia, Omán, Singapur, Siria, Tailandia, Tayikistán, Uzbekistán y Yemen.                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Europa occidental, central y oriental (40) | Alemania, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Gibraltar, Guernesey, Hungría, Islandia, Isla del Hombre, Irlanda, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Moldavia, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania y Turquía. |
| Oceanía (10)                               | Australia, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Micronesia, Nauru, Nueva Zelandia, Palao y Vanuatu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Total: 115                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

IDEA, Voto en el extranjero, *op. cit.*, p. 13.

## ANEXO 5

### Programas de voto en el exterior por tipo de elección

| Tipo de elección                                                   | Casos | Países                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sólo legislativas                                                  | 31    | Alemania, Australia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bélgica, Botsuana, Fiji, Gibraltar, Guernesey, Guinea-Bissau, Guyana, India, Iraq, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Japón, Jersey, Laos, Lesoto, Luxemburgo, Nauru, Omán, Países Bajos, Reino Unido, República Checa, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Zimbabue. |
| Sólo presidenciales                                                | 14    | Afganistán, Benín, Brasil, Costa de Marfil, Chad, Ecuador, Honduras, México, Panamá, República Centroafricana, República Dominicana, Túnez y Venezuela.                                                                                                                                                     |
| Legislativas y presidenciales                                      | 20    | Argentina, Bulgaria, Cabo Verde, Croacia, Djibouti, Filipinas, Georgia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Israel, Mozambique, Namibia, Rumania, Santo Tomás y Príncipe, Senegal, Singapur y Siria.                                                                                               |
| Legislativas, presidenciales y consultas nacionales                | 11    | Austria, Colombia, Eslovenia, Moldava, Perú, Polonia, Portugal, Ruanda, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán.                                                                                                                                                                                                   |
| Legislativas, presidenciales, subnacionales y consultas nacionales | 6     | Argelia, Bielorrusia, Estados Unidos, Irlanda, Rusia y Togo.                                                                                                                                                                                                                                                |
| Legislativas y consultas nacionales                                | 7     | Canadá, Estonia, Hungría, Islas Cook, Italia, Letonia, Suecia.                                                                                                                                                                                                                                              |
| Presidenciales y consultas nacionales                              | 7     | Francia, Gabón, Kirguistán, Lituania, Malí, Nigeria y Yemen.                                                                                                                                                                                                                                                |
| Otras combinaciones                                                | 19    | Bosnia y Herzegovina, Dinamarca, España, Finlandia, Islas Malvinas, Islandia, Irán, Isla del Hombre, Kazajstán, Liechtenstein, Malasia, Mauricio, Micronesia, Noruega, Nueva Zelandia, Palau, Sudán, Suiza y Vanuatu.                                                                                       |
| Total                                                              | 115   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

IDEA, Voto en el extranjero, *op. cit.*, p. 17.

## ANEXO 6

### Programas que restringen el voto por requisito de temporalidad

| País            | Requisito de temporalidad                                                                                                    |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alemania        | Tener máximo 10 años residiendo fuera.                                                                                       |
| Australia       | Tener máximo seis años residiendo fuera.                                                                                     |
| Canadá          | Tener máximo cinco años residiendo fuera.                                                                                    |
| Chad            | Inscribirse en un registro consular seis meses antes del inicio del proceso electoral.                                       |
| Gibraltar       | Tener sólo una estancia provisional fuera del territorio.                                                                    |
| Guernesey       | Tener sólo una estancia provisional fuera del territorio.                                                                    |
| Guinea          | Tener máximo 19 años residiendo fuera.                                                                                       |
| Islas Cook      | Tener máximo cuatro años residiendo fuera, excepto por causas médicas o de estudio.                                          |
| Isla del Hombre | Tener sólo una estancia provisional fuera del territorio.                                                                    |
| Islas Malvinas  | Tener sólo una estancia temporal en el Reino Unido.                                                                          |
| Jersey          | Tener sólo una estancia provisional fuera del territorio.                                                                    |
| Mozambique      | Tener una estancia en el exterior de al menos un año previo al inicio del periodo de registro como elector en el extranjero. |
| Nueva Zelanda   | Tener máximo tres años residiendo fuera.                                                                                     |
| Reino Unido     | Tener máximo 15 años residiendo fuera.                                                                                       |
| Senegal         | Tener al menos seis meses de residencia en una jurisdicción del exterior.                                                    |

IDEA, Voto en el extranjero, *op. cit.*, p. 22.

## ANEXO 7

### Programas de voto en el exterior por modalidad de votación

| Modalidad                    | Casos | Países                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voto personal                | 52    | Afganistán, Argentina, Azerbaiyán, Bielorrusia, Botsuana, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Colombia, Costa de Marfil, Croacia, Djibouti, Ecuador, Finlandia, Georgia, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Honduras, Hungría, Irán, Iraq, Islandia, Islas Pitcairn, Israel, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Moldavia, Mozambique, Namibia, Níger, Perú, Polonia, República Centroafricana, República Checa, República Dominicana, Ruanda, Rumania, Rusia, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Singapur, Siria, Sudáfrica, Sudán, Túnez, Turquía, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela y Yemen. |
| Voto postal                  | 25    | Alemania, Austria, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Dinamarca, Fiji, Gibraltar, Guernesey, Irlanda, Isla del Hambre, Islas Malvinas, Islas Marshall, Italia, Jersey, Lesoto, Liechtenstein, Luxemburgo, Malasia, México, Noruega, Panamá, Suiza, Tayikistán y Zimbabue.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Voto por delegación de poder | 5     | Ghana, Mauricio, Nauru, Togo y Vanuatu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Combinados                   | 28    | Argelia, Australia, Bélgica, Benín, Chad, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Francia, Gabón, Guinea, India, Indonesia, Islas Cook, Japón, Letonia, Lituania, Malí, Micronesia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Palao, Portugal, Suecia, Tailandia y Reino Unido.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

IDEA, Voto en el extranjero, *op. cit.*, p. 25.

### Programas de voto en el exterior con modalidades combinadas

| Procedimiento                      | Casos | Países                                                                                                                  |
|------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Personal y postal                  | 12    | Eslovenia, España, Filipinas, Indonesia, Islas Cook, Japón, Letonia, Lituania, Micronesia, Palau, Portugal y Tailandia. |
| Personal y por delegación de poder | 7     | Argelia, Benín, Chad, Francia, Gabón, Guinea y Mali                                                                     |
| Postal y por delegación de poder   | 2     | India y Reino Unido.                                                                                                    |
| Combinación de tres distintos      | 2     | Australia, Bélgica, Estados Unidos, Estonia, Nueva Zelandia, Países Bajos y Suecia.                                     |

IDEA, Voto en el extranjero, *op. cit.*, p. 29.