

# PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS COMUNIDADES MIGRANTES

La experiencia de Oaxaca



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

Luis Miguel Santibáñez Suárez





PARTICIPACIÓN POLÍTICA  
DE LAS COMUNIDADES MIGRANTES  
LA EXPERIENCIA DE OAXACA

Instituto Estatal Electoral  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

CONSEJO GENERAL DEL IEEPCO

Consejero Presidente  
*Gustavo Meixueiro Nájera*

Consejeros y Consejeras  
*Gerardo García Marroquín*  
*Rita Bell López Vences*  
*Filiberto Chávez Méndez*  
*Nora Hilda Urdiales Sánchez*  
*Elizabeth Bautista Velazco*  
*Uriel Pérez García*

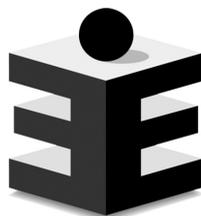
Secretario Ejecutivo  
*Francisco Javier Osorio Rojas*

# Participación política de las comunidades migrantes

## La experiencia de Oaxaca

---

Luis Miguel Santibáñez Suárez



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

*Participación política de las comunidades migrantes. La experiencia de Oaxaca*  
Luis Miguel Santibáñez Suárez

1ª edición, Oaxaca, México, noviembre de 2016

© Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO)  
Escuela Naval Militar 1212  
Colonia Reforma  
Oaxaca de Juárez, Oaxaca, México

ISBN: 978-607-97031-2-7

Azucena Gutiérrez Gijón

*Diseño de portada*

Nayeli Amaya Pérez

*Formación y diagramación*

Marisol Vázquez Piñón

*Corrección de estilo*

Alejandro López Morcillo

*Cuidado de la edición*

Se permite la reproducción de los contenidos editoriales de este libro siempre  
y cuando se cite la fuente.

Hecho en México / *Printed in Mexico*

*Esta investigación está dedicada a la comunidad migrante oaxaqueña, que ha salido de su tierra en búsqueda de nuevas oportunidades y que conserva su cultura, su lengua y su identidad. A ellos, a los que aportan orgullo y ejemplo de trabajo a sus comunidades, recursos y sobre todo dignidad ante la vida.*

*Mi amplio reconocimiento para Teresa, Jorge, María, Alejandra, Mario, Judith y Nacho, así como al equipo que integró la Estrategia de Comunicación, Planeación e Implementación del Voto de los Oaxaqueños en el Extranjero, por hacer posible la emisión de este material.*



## CONTENIDO

|                    |    |
|--------------------|----|
| Introducción ..... | 11 |
|--------------------|----|

### CAPÍTULO I REPRESENTATIVIDAD, SOBERANÍA Y VOTO DESDE EL EXTRANJERO

|   |    |
|---|----|
| La democracia representativa .....                            | 15 |
| El debate entre soberanía y el voto desde el extranjero ..... | 19 |
| Avances del derecho a votar y ser votado desde el extranjero  |    |
| en el ámbito internacional .....                              | 22 |
| El voto extranjero en Estados Unidos .....                    | 24 |
| El voto extranjero en España .....                            | 27 |
| El voto desde el extranjero en Colombia .....                 | 32 |
| El voto desde el extranjero en Guatemala .....                | 34 |
| El voto desde el extranjero en El Salvador .....              | 35 |
| El voto desde el extranjero en Francia .....                  | 37 |
| El voto desde el extranjero en Alemania .....                 | 39 |

### CAPÍTULO II POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO SOBRE LA EXPRESIÓN DEL VOTO DESDE EL EXTRANJERO

|   |    |
|---|----|
| El debate en México para la aprobación del voto desde el extranjero ..... | 43 |
| Justificación del voto extranjero en México .....                         | 46 |
| El papel del INE en el ejercicio del voto desde el exterior .....         | 48 |
| El voto desde el extranjero en las elecciones federales                   |    |
| en México (2000, 2012) .....  | 55 |

|  |    |
|--|----|
| Elecciones federales 2012 . . . . .  | 71 |
| El voto de oaxaqueños desde el extranjero<br>en la elección federal de 2006 y 2012 . . . . . | 82 |
| El voto en las entidades federativas . . . . .   | 83 |
| El caso de Chiapas y sus consecuencias<br>en las elecciones locales de 2015 . . . . .        | 84 |

### CAPÍTULO III EL FENÓMENO MIGRATORIO EN OAXACA

|   |     |
|---|-----|
| Descripción del entorno del estado . . . . .                      | 90  |
| Características de la población . . . . .                         | 91  |
| Educación y salud . . . . .                                       | 94  |
| Etnicidad . . . . .   | 96  |
| Economía . . . . .  | 98  |
| Causas que impulsan la migración . . . . .                        | 103 |
| Migración oaxaqueña . . . . .                                     | 104 |
| Elementos para un diagnóstico del movimiento migratorio . . . . . | 108 |
| El grado e intensidad de la migración . . . . .                   | 109 |
| Usos y costumbres o Sistemas Normativos Indígenas . . . . .       | 118 |

### CAPÍTULO IV EL VOTO DESDE EL EXTRANJERO EN OAXACA

|  |     |
|--|-----|
| Voto desde el extranjero a partir de la Constitución Política<br>del Estado Libre y Soberano de Oaxaca . . . . . | 123 |
| Invalidez de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales<br>del Estado de Oaxaca . . . . .              | 125 |
| Participación de oaxaqueños residentes en el extranjero<br>y resultados de las elecciones de 2016 . . . . .      | 132 |
| Resultados del cómputo de votos para gobernador en el estado<br>de los residentes en el extranjero . . . . .     | 133 |
| Recomendaciones y propuestas para mejorar el ejercicio<br>del derecho a votar desde el extranjero . . . . .      | 136 |
| Conclusiones . . . . .   | 139 |
| Bibliografía . . . . .   | 151 |
| Lista de gráficas, mapas y tablas . . . . .  | 155 |

## INTRODUCCIÓN

Hablar sobre migración y democracia en el estado de Oaxaca representa un reto que contiene varias aristas. Participación ciudadana, elecciones, derechos humanos y reconocimiento a los migrantes son el motivo de este estudio.

La migración en Oaxaca es agenda de todos los días, porque la economía de miles de familias depende de las remesas que se envían desde el exterior. Para ponerlo en contexto, es de vital importancia considerar que el monto de las remesas recibidas al año equivale a la mitad del presupuesto de egresos del estado.

El fenómeno migratorio tiene mayor incidencia en las comunidades con rezago social, personas que ven en el llamado “sueño americano” la posibilidad de prestar sus servicios a cambio de un salario mucho mayor del que pudieran percibir en sus lugares de origen, donde muchas veces no existen las condiciones mínimas para el sustento alimentario.

Hay diversos puntos de vista respecto a las causas del problema migratorio. Este libro sostiene la tesis de que en la mayoría de los casos la expulsión migratoria reside en la distancia entre los gobiernos y la ciudadanía. También, las crisis económicas, políticas y sociales, así como la idiosincrasia de las comunidades, han propiciado la expulsión masiva de connacionales.

Oaxaca presenta altos niveles de emigración, debido muchas veces a la falta de oportunidades y a la marginación. Las regiones de la Mixteca, Valles Centrales, Sierra Norte y Sur son las que aglutinan la mayor parte de la comunidad migrante. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) afirman que de cada 100 oaxaqueños que emigran de la entidad, 98 lo hacen a Estados Unidos, concentrando una presencia mayoritaria en los estados de California, Illinois, Nueva Jersey y Nueva York, entre otros. Aunque no existe un censo como tal, cifras del gobierno de Oaxaca afirman que en Estados Unidos residen más de 1.2 millones de oaxaqueños, cantidad que equivale a más de la cuarta parte de la población residente en el estado.

En 565 municipios de 570 que integran la entidad, mantienen presencia del fenómeno de la migración. Esta investigación pretende dilucidar la importancia de la participación ciudadana a través del voto de los oaxaqueños residentes en el extranjero, primero como la garantía del derecho humano al voto y segundo, como la posibilidad de hacerlos partícipes de las decisiones para su estado, mismos que benefician con recursos económicos para sus familias e infraestructura para sus comunidades.

La formación social y política del oaxaqueño hace que éste se interese en el desarrollo de sus comunidades. Así que, a pesar de encontrarse en otro sitio, nuestros paisanos participan en las tradiciones de sus pueblos, siendo la política parte fundamental de sus usos y costumbres. Tradiciones como el tequio, el sistema de cargos y la organización comunitaria de festividades mantienen el vínculo de los migrantes con sus comunidades.

Por lo anterior, gracias a la exigencia de organizaciones defensoras de los derechos humanos, partidos políticos, autoridades electorales y académicas, pero principalmente gracias al impulso de los mismos migrantes, inició el debate en torno a dotar a los mexicanos residentes en el extranjero de la facultad de votar en las elecciones presidenciales. En este texto abordaremos el debate, el proceso académico de análisis y la configuración de este derecho, que se elevó a rango constitucional a partir de las elecciones presidenciales de 2006. Posteriormente con la reforma electoral de 2014 se amplía esta posibilidad para elegir a los miembros del Senado de la República y los gobernadores, estos últimos en el caso de que las legislaciones locales así lo consideren.

La estructura del libro es la siguiente: inicialmente se habla del principio de representatividad soberana en las democracias contemporáneas y cómo la finalidad del sufragio ha de llevarse a cabo en el caso del migrante en un país extranjero. Después, analizaremos la experiencia internacional del voto en el extranjero, al hablar de su implementación en diversos países, donde conoceremos los antecedentes históricos que generan el reconocimiento del derecho al voto de los residentes en el exterior, su implementación y la participación ciudadana en las votaciones.

A continuación se detallan las experiencias de los procesos electorales federales en 2006 y 2012, así como los retos institucionales en esta materia. En el siguiente apartado, el documento contiene la forma de la implementación del voto en el extranjero en las entidades federativas, producto de la reforma electoral del 2014, que permite la expresión del sufragio desde el exterior. Por ello, en el Proceso Electoral Local 2015-2016, de los 12 estados que tuvieron

elecciones para elegir gobernador, en tres entidades se reconoció el derecho al voto de los residentes en el extranjero.

Finalmente, se estudia el caso de la elección en Oaxaca. Una de las entidades federativas que consagraron el derecho al voto de los residentes en el extranjero fue Oaxaca, donde como primer experiencia la autoridad electoral implementó una estrategia que permitiera que tanto migrantes como sus familias conocieran este nuevo derecho.

Derivado de la reforma constitucional de 2015 a nivel local, el Congreso integró el derecho de votar para la elección de gobernador del estado desde el extranjero; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la ley secundaria en materia electoral, por lo que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) recurrió a los lineamientos establecidos por el Instituto Nacional Electoral (INE) para poder organizar este nuevo ejercicio de expresión democrática. El documento detalla el procedimiento de implementación del voto de los oaxaqueños en el extranjero, el diseño y aprobación de materiales, como el paquete electoral postal y la boleta electoral para residentes en el extranjero, entre otros.

Además, se habla de los niveles de participación en este primer ejercicio democrático, que además proporciona datos que permiten ubicar las zonas geográficas en donde residen los oaxaqueños que se encuentran fuera del territorio nacional. Analizaremos la labor que realizan las instituciones para auxiliar a los oaxaqueños residentes en el exterior, su forma de organización y participación social.

Este documento pretende proponer alternativas que enriquezcan el debate alrededor del tema migratorio, así como la importancia del derecho universal al voto. Existen variables que obligan a una reflexión incluyente, garantista y humana en reconocimiento a los millones de mexicanos que residen en el exterior, en la búsqueda de un mejor futuro para sus familias y su país.

Se elaboran diversas recomendaciones y propuestas que consoliden el ejercicio del derecho al voto desde el exterior. Resulta de vital importancia encontrar los mecanismos para incentivar la participación de los ciudadanos. Si bien es cierto, después de un largo debate se consiguió el reconocimiento de este derecho; ahora la tarea se constituye en encontrar las estrategias de participación con las cuales los migrantes se sientan parte de su estado a través de la injerencia en los asuntos públicos de la entidad.

Se espera que este libro sea de utilidad para el trabajo de académicos y estudiosos en el tema. Pero también, que influya en los tomadores de decisiones

que inciden en este tema. Si bien se ha avanzado en la creación de un marco legal para la protección de este derecho, aún queda el gran reto de incentivar y elevar los niveles de participación en los migrantes. Aunque una amplia campaña de difusión puede ayudar en este tema, también es necesario mejorar y simplificar los mecanismos de participación.

# CAPÍTULO I

## REPRESENTATIVIDAD, SOBERANÍA Y VOTO DESDE EL EXTRANJERO

### La democracia representativa

La democracia es un sistema de gobierno adoptado por diferentes naciones; el concepto proviene del griego *demos*, refiriéndose al pueblo, y *kratia*, en alusión al hecho de generar un gobierno, una fuerza o poder con potencia para dirigir. A diferencia de los regímenes autoritarios, esta forma de organización política implica que las decisiones sean tomadas por la mayoría.

Es necesario advertir que son diversas las acepciones del término, así como los enfoques desde los que se estudia; por tanto, para objeto de este texto, cuando se hable de democracia se entenderá como la composición organizada de la expresión de la voluntad general del pueblo por medio de su participación en la dirección de las políticas públicas. Esto es llevado a cabo por una entidad llamada *gobierno* para realizar la administración pública que la ciudadanía necesita para desarrollarse.

En estos ámbitos de ejercicio del poder público, la población considera un contrato social basado en el derecho que se forma por medio de sus representantes elegidos ante los congresos o asambleas legislativas, para promulgar las leyes que convienen a esa voluntad general, que detenta en forma intransferible, imprescriptible e indivisible el pueblo, y que le da la soberanía absoluta de gobierno.

En este sentido, en la democracia representativa las y los ciudadanos eligen a sus delegados a través de procesos de elección periódicos y equitativos, dando forma a una deliberación colectiva. Al considerar la democracia, Daniel Moreno (2006) alude lo siguiente:

Dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía considerada en su totalidad, y se recobra de nuevo los derechos de que se desprendió primeramente bajo la protección del Estado. La voluntad general es la única manifestación de soberanía con carácter de inalienable, indivisible e imprescriptible.

Para integrar ese núcleo llamado *gobierno*, se ha de requerir la constitución de una república que periódicamente ha de cambiar a las personas que detentan esa obligación de servir a su pueblo, representándolos a través de la administración pública, o bien en los respectivos congresos legislativos.

La función de estas personas es proteger los intereses de la población de los diversos distritos, zonas plurinominales, regiones y estados que representan, responsabilidad tanto de diputados locales, diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como de forma indirecta del Poder Judicial que lleva a cabo la administración de justicia.

La representación, según Sánchez (2010), ya no trata de hacer valer intereses específicos, sino de permitir la manifestación de la voluntad del pueblo como el titular de la soberanía, llevada necesariamente a considerar que todos los integrantes del pueblo son libres e iguales, y deberán participar en la elección de los representantes.

La representatividad soberana del pueblo hace que dentro de un Estado Republicano, en el momento en que hay un cambio de las personas que llevan el gobierno o bien administran el presupuesto nacional, lo hagan en nombre del pueblo en general. De ahí que existe la necesidad de la expresión soberana del pueblo a través del voto, para elegir mayoritariamente a quien el pueblo considere que debe llevar la administración pública de lo que se recauda y que debe transformar en obras y servicios para la comunidad.

Para Álvarez (2010), la democracia participativa es la combinación de todos los elementos existentes en la sociedad en un proyecto común. En cuanto al sistema de representación propiamente dicho, no hay duda de que no puede ser otro sino aquel que asegure la mayor similitud entre la voluntad popular y los representantes que se elijan, sin que por ello se cree un mecanismo de destrucción de la posibilidad de funcionamiento del sistema.

La voluntad general se hace presente a través de la elección de personas que considera capaces de llevar a cabo la función de gobierno, basándose en principios legales que generan la norma de conducta que el gobierno, ya sea

federal, estatal o municipal, debe seguir por medio de las reglas orgánicas que establecen claramente la función del servidor público para que lo haga, en representatividad del pueblo soberano, que al nombrar a sus representantes en las asambleas legislativas o congresos se incorporarán sus intereses en la creación de la ley que va a regir en tres ámbitos:

1. Entre las relaciones sociales, normando las conductas.
2. En la forma en que el gobierno debe actuar por medio de estructurar leyes orgánicas y,
3. Establecer la relación gobernado-gobernante.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano plasma los principios iniciales de la necesidad de una vida democrática, exigida no sólo por los lores o los grandes comerciantes de la época, sino por el ciudadano en general; documento con el cual termina la Revolución Francesa y donde, en su preámbulo, se puede leer lo siguiente:

Los representantes del pueblo francés constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los Derechos del Hombre, son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración represente constantemente a todos los miembros del cuerpo social y les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes...

Como podemos observar, se hablaba de los derechos del hombre, naturales e inalienables, que le tendrían que proteger sus libertades innatas, principalmente el hecho de participar en la formación de su gobierno. Así, esta Declaración en su artículo sexto, establecía que:

La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar personalmente o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, así cuando protege, como cuando castiga. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que sus virtudes y sus talentos.

De lo anterior se instituía el principio de representatividad soberana del pueblo, para que a través de ésta se formaran las normas de conducta que tendrían que prevalecer en la sociedad para que quedara debidamente organizada.

El principio de representación, cualquiera que sea el sistema electoral que se aplique, se refiere a la forma en cómo se habrá de elegir a los miembros del órgano de que se trate, mientras que la fórmula de asignación corresponde a la manera en que los votos obtenidos o los triunfos electorales se traducen en posiciones parlamentarias del número de integrantes de un partido dentro de un órgano elegido. La combinación de ambos elementos establece una relación determinada entre la expresión de la voluntad del ciudadano y la composición real del órgano del gobierno, incidiendo consecuentemente en el grado de representatividad y de legitimidad efectiva que corresponde al órgano en cuestión (Covián, 2008).

En cualquiera que sea el sistema que se elija, existe la necesidad de satisfacer el principio de representación. Este sistema implica que, a pesar de que las minorías en un momento determinado queden fuera del voto cuantitativo, de todas formas deben estar representadas (este es el origen de la representación proporcional).

Por otro lado, González (2010) alude a que:

El gobierno representativo supone la premisa o antecedente de una determinada organización electoral, si no es para la designación de todos los representantes del Estado, sí por lo menos para la de los miembros de las cámaras legislativas. Y la idea que está en la base de la organización electoral no es tanto la de representación como la de la libertad política y la soberanía nacional, porque sólo así se puede dar al pueblo la intervención en el ejercicio de los poderes gubernamentales que reclama el régimen democrático.

Al relacionar todas estas aportaciones sobre cuáles son los elementos de la democracia representativa, podemos decir que en esta forma de gobierno es necesario que la ciudadanía participe de las decisiones públicas a través de un sistema de delegación. Este sistema de delegación se ejerce por medio del voto, así el pueblo hace tangible la soberanía nacional.

Los representantes tienen la obligación de tomar en consideración las necesidades de sus representados, seguir los programas de gobierno, escuchar sus opiniones y generar políticas públicas con miras a un bien común. Para que esto sea posible, es necesario que la ciudadanía se involucre en las discusiones,

dé seguimiento al trabajo de sus representantes y exija que haya rendición de cuentas.

Con este esquema se ejerce de manera plena la ciudadanía y el derecho a la representación; no obstante, para lograr esto es necesario que exista un compromiso de la clase política con los temas de interés nacional, así como una ciudadanía participativa e interesada en las actividades colectivas.

## El debate entre soberanía y el voto desde el extranjero

Si bien durante mucho tiempo los conceptos de soberanía, Estado-nación y ciudadanía estuvieron enmarcados en un contexto territorial, fenómenos como la globalización, la migración y el respeto a los derechos humanos han hecho que éstos se replanteen.

La ciudadanía representa el reconocimiento de derechos político-electorales de las personas; este estatus implica que se cumpla con una serie de requisitos, los cuales se han ido modificando con el tiempo en diferentes naciones. Con base en sus aportaciones al tema, Marshall (1998), principal teórico del concepto de *ciudadanía*, identifica a los ciudadanos como sujetos competentes y capaces de tomar decisiones e identificar sus intereses y preferencias, a los cuales se les concede plenos derechos y obligaciones.

Es importante mencionar que la categoría de ciudadanía fue por mucho tiempo una idea excluyente, ya que en sus orígenes los derechos políticos estaban reservados para propietarios de tierras, hombres y educados. Los procesos históricos han hecho que el concepto de ciudadanía se amplíe, dando pie al reconocimiento de los derechos políticos de otros grupos, por ejemplo, jóvenes, mujeres, migrantes, etc., hasta llegar a la universalidad del voto.

El hecho de poder votar, elegir a un representante gubernamental, ya sea para la administración pública o bien para el Poder Legislativo, significa también tener derecho a ser votado. Esto implica poder ser electo como candidato a un puesto de elección. Este derecho es humano, fundamental, inalienable, y es una de las principales libertades de las personas que indica el nivel de democracia en un país.

En este sentido, *grosso modo*, podemos decir que el debate en torno del reconocimiento para que los migrantes puedan participar en la elección de los representantes, tiene como principal argumento en contra que dicho voto es una violación a la soberanía; entendida ésta como la voluntad política de

un pueblo o nación para tomar decisiones con independencia (Machicado, 2013).

Las voces que están en contra del reconocimiento del voto desde el extranjero indican que aquellas personas que cambian de lugar de residencia, ya no tienen injerencia en los asuntos relacionados con el espacio geográfico que dejaron, por tanto, no deberían tener derecho a opinar sobre los temas públicos de un lugar donde ya no viven.

En muchos países, uno de los requisitos para tener la calidad de ciudadano o ciudadana implica ser originario del Estado-nación en el que vive; muy pocas veces se otorga este título a extranjeros, ya que la ciudadanía está ligada a la nacionalidad. Esta concepción ha tenido que replantearse a raíz de los movimientos migratorios en el mundo y la globalización; sin embargo, muchos países niegan el derecho al voto desde el exterior con base en este antecedente.

Por otro lado, hay opiniones que aseguran que se debe garantizar el respeto de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, aun cuando se encuentren viviendo en otro país, ya que éstos no dejan de tener contacto y raíces con el lugar de nacimiento; además, es muy probable que los migrantes mantengan vínculos familiares, económicos y culturales con su país de origen.

En un análisis breve de las posturas que se han dado a favor de que ciudadanos que no encuentran en sus países de origen puedan participar de las decisiones de éstos mediante el voto, encontramos la posición de la Organización de las Naciones Unidas, que considera que el derecho al voto resulta ser la manera más idónea a través del cual se elige a un representante, a un líder que ha de ejercer el poder como tal, durante un cierto tiempo.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se reafirma ese derecho a la participación política eficaz del ciudadano, y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 se subrayan las libertades de expresión, de asociación, el derecho y oportunidad de tomar parte en la conducción de los asuntos políticos de su país, y por supuesto la posibilidad de votar y ser votado.

Son diversas convenciones y tratados internacionales que fortalecen y confirman los derechos civiles y políticos de hombres y mujeres por igual, como es la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969, en la que se ratifica la relación del derecho al voto y la posibilidad de ser votado.

En lo que respecta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno de sus principales documentos es la Convención Americana de Derechos Hu-

manos. El artículo 23, número 1, indica la necesidad de establecer relación entre la posibilidad de votar y ser elegido. Dicho artículo dice a la letra:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por otro lado, son múltiples los casos analizados por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos para definir, defender y hacer ejecutable este derecho al voto. En este sentido, el derecho a la participación política de votar y ser votado, son derechos fundamentales. No es en sí una dádiva o un privilegio otorgado por el grupo gobernante hacia los ciudadanos, sino que se trata de derechos consagrados y protegidos por tratados internacionales que aclaran de manera tácita el derecho humano a votar de manera universal, libre, secreto y directo, sin dejar de lado el amplio derecho de ser votado.

El debate sobre el reconocimiento de los derechos político electorales de los ciudadanos que no viven en su país de origen no es menor, y existen diferentes formas en las que los países han intentado abordar la problemática del reconocimiento de la ciudadanía en un contexto donde la globalización y los flujos migratorios son parte de la realidad diaria.

Es importante decir que el voto desde el extranjero contempla diferentes categorías, por ejemplo: el ejercicio del voto de refugiados, desplazados, migrantes, personas que se encuentran temporalmente fuera del país, diplomáticos, personas en alta mar, entre otros, por lo que cada país ha decidido tomar una posición sobre la posible participación de personas que se encuentran fuera del territorio nacional al momento de la realización de comicios para elegir a los representantes.

Al respecto, la red de conocimientos electorales ACE (Administración y Costo de Elecciones), indica que hay países que reconocen el voto de sus connacionales que viven en el extranjero, siempre y cuando éstos hayan estado fuera del país cierto tiempo. Otros, con sistemas federativos, permiten el voto a nivel

federal y estatal; sólo federal o sólo estatal, tal es el caso de Estados Unidos, que presenta los tres casos, pues hay estados que permiten que los norteamericanos voten desde el exterior sólo para elegir al presidente, otros contemplan el voto para presidente y gobernador, y unos más únicamente para gobernador.

Un número importante de naciones reconoce el voto de ciudadanos que residen de manera permanente en otro país, algunos más lo hacen para aquellos que forman parte de las fuerzas armadas o para los estudiantes. Datos recabados por este instituto internacional antes citado muestran que de 225 países estudiados, la mayoría (169) contempla algún tipo de participación electoral de los ciudadanos aun si están fuera del territorio nacional; en tanto 56 no reconocen el derecho a elegir a sus representantes si no están en su país de origen.

Los datos anteriores muestran que permitir el voto desde el extranjero es un derecho que ha ido ganando terreno entre las naciones. El 75% de los países estudiados por ACE lo permite, mientras que 24% rechaza esta posibilidad. El voto en el extranjero es un movimiento universal, cuyo inicio se registra en Estados Unidos e Inglaterra, ya que los ciudadanos de ambas naciones tienen un importante historial de viajes, residencias en el extranjero, por cuestiones de negocios o por su participación en conflictos bélicos.

Un elemento adicional en el debate entre el reconocimiento del voto desde el extranjero es que las personas que cambian su lugar de residencia muchas veces lo hacen de manera no reconocida por la ley; en estos casos, los países a los que arriban no reconocen su estatus de ciudadanos, por lo que no pueden participar en la elección de representantes y en la toma de decisiones, aun cuando son personas con residencia permanente que trabajan, producen bienes, aportan a la economía y pagan impuestos.

En estos casos, existe una doble negación de derechos, pues su país de origen no reconoce el voto desde el extranjero y el país donde residen no los contempla como ciudadanos, por lo que se constituyen como personas sin reconocimiento de derechos político-electorales.

## Avances del derecho a votar y ser votado desde el extranjero en el ámbito internacional

A raíz de que más países han transitado en la adopción de regímenes democráticos, el debate para otorgar derechos políticos a ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional se ha expandido.

Sobre el origen del voto desde el exterior, Andrew Ellis (2008) refiere que:

Parece que la primera aplicación del voto en el extranjero la impulsó el emperador romano Augusto. Se dice que él inventó una nueva forma de sufragio bajo la cual los miembros del Senado local de las 28 colonias recién establecidas estaban facultados para votar por los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma, para lo cual enviaban sus votos sellados a la ciudad, indudablemente, un acto impulsado por motivos políticos más que democráticos.

En la época contemporánea, el derecho a poder votar aun estando fuera del territorio nacional surgió hace más de 150 años en Wisconsin, Estados Unidos, cuando se publicó la primera ley del voto fuera de la patria, dirigido a los soldados que participaban en la guerra civil.

En el tema del voto desde el exterior podemos identificar tres escenarios. El primero lo conforman países que han reconocido el derecho ciudadano a votar aun cuando residan fuera del territorio de origen, en este supuesto se encuentran México, Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Honduras, Guatemala, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Ecuador, Perú, España, Francia, India, Italia, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, Rusia, entre otros.

El segundo está compuesto por aquellos países donde existe un debate para otorgar o no dicho derecho, y finalmente están aquellas naciones que rechazan el mismo, tal es el caso de Grecia, Belice, Haití, Jamaica, Uganda, Uruguay y otros que en total suman 57. El Mapa 1 ayuda a poner en perspectiva los datos mencionados.

En el siguiente apartado se abordan las experiencias de países que han otorgado el voto a los ciudadanos que radican en otras naciones, la información contempla tres variables: 1) El año cuando surge el voto desde el extranjero; 2) La forma en que los ciudadanos ejercen el mismo, y 3) Los porcentajes de participación desde el exterior en la última elección presidencial. Hablar de estas experiencias tiene como objetivo comparar cómo y cuándo se ha llevado a cabo el ejercicio de este derecho para poder contrastar a otros países con la experiencia mexicana.

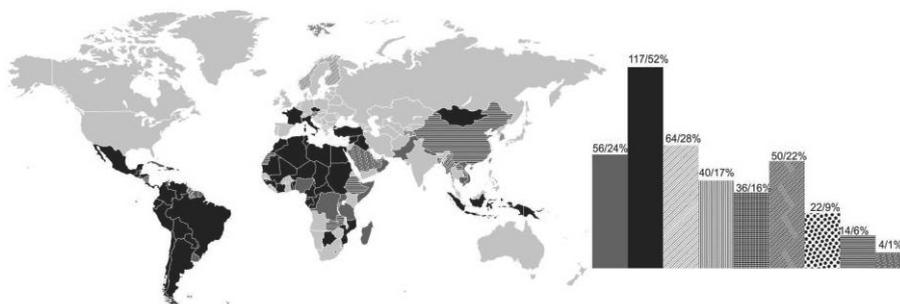
Los países que se estudiaron para este trabajo son Estados Unidos, España, Colombia, Guatemala, El Salvador, Francia y Alemania.

## MAPA 1

---

**PAÍSES QUE RECONOCEN EL VOTO DESDE EL EXTRANJERO**  
**¿QUIÉN PUEDE VOTAR ESTANDO FUERA DEL PAÍS?**


---



-  a) No está permitido votar desde el exterior.
-  b) los ciudadanos que residen fuera del país.
-  c) Los ciudadanos que están fuera del país (incluyendo a aquellos que se encuentran de vacaciones).
-  d) Miembros de las fuerzas armadas.
-  e) Estudiantes.
-  f) Personal diplomático.
-  g) Otros.
-  h) No hay información disponible.
-  j) No aplicable.

Fuente: ACE Project, *¿Quién puede votar estando fuera del país?* [en línea], 2016. Dirección URL: [http://aceproject.org/epic-es/CDMap?question=VO004&set\\_language=es](http://aceproject.org/epic-es/CDMap?question=VO004&set_language=es) (consulta: 19 de octubre de 2016).

### *El voto extranjero en Estados Unidos*

#### Reconocimiento

El derecho a poder votar en el extranjero fue reconocido por primera vez en Wisconsin, Estados Unidos, en 1862. En esos tiempos fue esencial que las personas alejadas de su país por negocios o por situación de guerra pudieran manifestar su expresión soberana del voto, derecho que ejercen sólo con inscribirse en un padrón de votantes en el extranjero, señalar su domicilio donde

recibir información y escoger la forma de recibir y enviar su voto de vuelta a Estados Unidos.

Al respecto, el artículo 2, sección primera de la Constitución de los Estados Unidos, brinda a los estados la autoridad para determinar la forma en que se selecciona a los delegados al Colegio Electoral. En el mismo sentido, el artículo 1, sección 4, otorga a las legislaturas estatales el poder de definir la fecha, lugar y forma en que se realizarán las elecciones para senadores y representantes locales.

De acuerdo con María Rodríguez (2015), en este país existe la posibilidad de poder votar desde el extranjero, incluso en elecciones primarias. Este es el caso del Partido Demócrata, que lo aplica a través de la organización Democrats Abroad, que tiene presencia en más de 200 países, misma que dicho partido reconoce como “estado”, y que eligen a sus delegados para que éstos puedan votar en la respectiva Convención. En Estados Unidos el voto desde el extranjero, además, está regulado por la Ley de Empoderamiento para Votar para Militares y Votantes en el Exterior (MOVE, por sus siglas en inglés).

## Implementación

De acuerdo con lo establecido en MOVE, los votantes deberán registrarse en las elecciones federales donde se quiera ejercer el voto. Es importante mencionar que este trámite, junto con la solicitud de papeletas, debe realizarse a través de internet, para que éstas lleguen con porte pagado al domicilio donde resida el elector.

Sin embargo, en caso de que las papeletas electorales no llegaran a tiempo, existe la posibilidad de ejercer el voto de manera electrónica a través del sistema para voto ausente denominado Write-In Absentee Ballot. Otra forma es que a través de alguna embajada o consulado pueda solicitarse la llegada de la papeleta, al igual que en el caso de las instalaciones militares que hay en el extranjero.

Cuando la solicitud del voto se hace a través de la sección consular, se debe seguir este procedimiento:

1. El ciudadano tramita una solicitud tipo tarjeta postal denominada Federal Post Card Application (FPCA) con el representante electoral local. El

representante electoral confirma su elegibilidad para votar y en caso de conservar la ciudadanía, lo agrega en la lista para que reciba las boletas de voto en ausencia en cualquier elección a celebrarse durante ese año.

2. Si el ciudadano no recibe la boleta en blanco dentro de los 30 días anteriores a la elección, es necesario que haga uso del servicio federal de emergencia, para que le sea entregada la boleta de voto en ausencia y pueda ejercer su derecho. La boleta la podrá obtener en la embajada o consulado respectivo.

Un aspecto importante en cuanto al derecho al voto desde el extranjero adoptado en Estados Unidos es el estado legal de residencia. Cuando nos referimos a este estatus, la autoridad electoral registra el último domicilio antes de que el ciudadano emigre a otra nación.

También, en 23 estados y el distrito de Columbia, son considerados como elegibles para participar desde el extranjero los ciudadanos estadounidenses que incluso no hayan nacido en el territorio, pero que, por derecho de sangre, puedan hacerlo considerando el estado de residencia de al menos uno de sus progenitores. Estos estados son: Arizona, Carolina del Norte, Colorado, Connecticut, Dakota del Norte, Delaware, Georgia, Hawái, Illinois, Iowa, Massachusetts, Michigan, Nebraska, Nueva York, Nuevo Hampshire, Ohio, Oklahoma, Rhode Island, Tennessee, Virginia, Virginia Occidental, Washington y Wisconsin.

En Nueva York, la Junta de Elecciones (2015), bajo la Ley Electoral del Estado, lleva a cabo el proceso de las solicitudes de inscripción y actualización de votantes. Para poder ejercer el voto desde el exterior se requiere:

- Ser ciudadano de Estados Unidos, incluidas personas nacidas en Puerto Rico, Guam y las Islas Vírgenes.
- Vivir en su dirección actual, por lo menos 30 días antes de la elección.
- Tener más de 18 años de edad.
- No ser encarcelado por un delito mayor ni estar en libertad condicional por un delito mayor.
- No haber sido declarado mentalmente incompetente por algún tribunal, y
- No reclamar el derecho de votar en otro lugar.

Es importante subrayar que en Estados Unidos los estados tienen la libertad de adoptar los procedimientos necesarios para garantizar el voto de los

ciudadanos residentes en el extranjero. Un ejemplo de ello se registra en Nueva Jersey, donde la Junta Central Electoral está a cargo de la organización del padrón en los centros llamados de “Cedulación”. Esta junta es extraterritorial, ya que funciona en Estados Unidos, Panamá y Europa, misma que tiene como finalidad la expedición del formato de cédula de identidad y electoral para todos los ciudadanos que estén domiciliados en ese estado.

Hay que recordar que en el caso de Estados Unidos recae en los estados el censo y la organización de las elecciones. Como tal, no existe una autoridad federal que sea la responsable de ello. Sin embargo, el Programa de Asistencia de Votación Federal (FVAP, por sus siglas en inglés) ha estimado que hay más de 5.7 millones de norteamericanos residentes en el extranjero, de los cuales 2.6 millones podrán votar en las elecciones presidenciales de 2016.

## Participación

El Director de FVAP, Matt Boehmer, asegura que para la elección presidencial de 2012 la tasa de participación electoral desde el extranjero superó apenas el 4%, mientras que para la elección presidencial de 2016 la participación fue de sólo 5%. El mayor número de norteamericanos elegibles para las elecciones presidenciales de 2016 vive en Canadá, Gran Bretaña, Francia, Israel, Japón y Australia (CNSNEWS, 2016).

El artículo de CNSNEWS indica que en elecciones competitivas con resultados cerrados, el voto desde el extranjero puede hacer la diferencia. Por ejemplo, de acuerdo con investigadores del The Rothermere American Institute (RAI) de la Universidad de Oxford, en las elecciones presidenciales del año 2000 se registraba que Al Gore obtendría el triunfo en Florida; sin embargo, la llegada de 2,490 boletas provenientes del exterior dieron un vuelco en favor del candidato George W. Bush.

## *El voto extranjero en España*

### Reconocimiento

Aunque existen antecedentes de la exigencia del voto desde el extranjero en 1905, es hasta 1976 cuando España reconoció el derecho de los expatriados

a participar en la vida política a través del sufragio. La muerte del general Franco y las primeras elecciones democráticas —en casi 40 años— de 1977 invitaban a la participación masiva de ciudadanos. En este país existe también el antecedente de participación electoral desde el extranjero, cuando en 1976 el presidente Adolfo Suárez garantizó el derecho por igual a todos los españoles a participar en el referéndum para la reforma política.

Desgraciadamente la legislación de 1976 hacía prácticamente imposible votar desde el exterior, derivado de la complejidad en los trámites administrativos y de la falta de un censo de residentes en el extranjero, lo que dificultaba ejercer este derecho. Fue en 1985 cuando a través de la Ley Orgánica 5/1985 se establecieron las reglas para la emisión del voto desde el extranjero, instaurando el sistema de cómputo, que se realizaría días después de la jornada comicial. Ya en 1995 la inscripción de oficio en el padrón electoral permitió conocer el número más cercano de españoles que residían fuera del territorio (Tabla 1). Sin embargo, el fenómeno migratorio en España, especialmente respecto a los expatriados establecidos en América Latina, ha generado polémica y coyunturas.

La Ley 40/2006, en el artículo 4.1, del Estatuto de Ciudadanía Española en el Exterior, manifiesta que: “Los españoles que residan en el exterior, tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el estado español” (Boletín Oficial del Estado, 2006). La ley española establece que los emigrantes españoles pueden participar en todas las convocatorias legislativas, municipales, referéndums, elecciones del Parlamento Europeo, etcétera.

Es importante mencionar que en 2009, una reforma procedimental incidió negativamente en la participación de los españoles residentes en el extranjero. En esa fecha se estableció un nuevo requisito: era necesario que en el sobre que contenía el voto, el ciudadano que residía en el extranjero anexara una copia fotostática del pasaporte o del Documento Nacional de Identidad

TABLA 1

| EVOLUCIÓN DEL CENSO EN EL EXTRANJERO EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS ESPAÑOLAS |         |         |         |           |           |
|---|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| Año   | 1993    | 1996    | 2000    | 2004      | 2008      |
| Electores   | 381,731 | 526,065 | 930,068 | 1,099,209 | 1,205,132 |

Fuente: IDEA, *Voto en el extranjero* [en línea], 2007. Dirección URL: [http://www.idea.int/publications/voting\\_from\\_abroad/upload/Votex-SPA.pdf](http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Votex-SPA.pdf) (consulta: 24 de octubre de 2016).

(DNI). Como era de suponerse, la participación en elecciones disminuyó de manera importante.

Posteriormente, en 2011 el debate se centró en establecer la posibilidad de prohibir el voto desde el extranjero a ciudadanos que no hubieran nacido dentro del territorio pero que hubieran adquirido la nacionalidad por un proceso de naturalización, como es el caso de ciudadanos argentinos, venezolanos, chilenos y mexicanos, cuyos antecedentes familiares se remontan a España, pero que han nacido en América Latina.

Así, en la reforma LO 2/2011 se eliminó el derecho a votar para elecciones municipales desde el extranjero a ciudadanos que adquirieron la nacionalidad por un proceso de naturalización, además de ratificarse el denominado “voto rogado” para las elecciones de senadores, asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, senadores y diputados al Parlamento Europeo.

El “voto rogado” es una modalidad en la que el ciudadano que reside en el extranjero solicita su inscripción a la lista del Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA) a través del consulado de España en el país en el que esté residiendo.

## Implementación

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación indica en su página de internet que:

Pueden ejercer su derecho de sufragio en las elecciones generales, autonómicas y europeas, cuando en este último caso se opte por la elección en España, los españoles inscritos en el censo electoral de residentes ausentes (CERA) a través del consulado general antes del día primero del segundo mes anterior al de la publicación de la convocatoria de las elecciones en el Boletín Oficial del Estado. Quien no figure inscrito en el CERA hasta esa fecha puede presentar en el consulado general una reclamación al censo electoral entre el sexto y el decimotercer día posterior a la convocatoria electoral (período de publicación de listas electorales en los ayuntamientos y consulados de España y presentación de reclamaciones) (Ministerio del Interior, España, 2016).

Así, el voto rogado tiene dos modalidades para ser emitido: por la vía postal a través de correo certificado o bien, entregando el sobre electoral en la oficina consular que le corresponda.

Como podemos observar, fue en la reforma de 2011 cuando se eliminó la inscripción de oficio en el padrón electoral y que obliga ahora al elector a realizar una serie de trámites, misma que ha propiciado una caída considerable en los índices de participación electoral desde el exterior.

Los ciudadanos españoles que residen en el extranjero y deseen votar en las elecciones generales, al Parlamento Europeo o a las elecciones autonómicas, deben seguir los siguientes pasos:

- Cumplimentar el impreso de solicitud que le remitirá la Oficina del Censo Electoral, o que podrán obtener de la web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación o del Ministerio del Interior.
- Acompañar el impreso de solicitud de uno de los siguientes documentos:
  - Fotocopia del DNI.
  - Fotocopia del pasaporte expedido por las autoridades españolas.
  - Certificación de nacionalidad (de expedición gratuita por el Consulado o Embajada en la que esté inscrito).
  - Certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular (de expedición gratuita por el consulado o embajada en la que esté inscrito).

Una vez proclamadas las candidaturas y finalizado el plazo de recursos, la Oficina del Censo Electoral envía la documentación para votar. El Ministerio del Interior indica que la documentación electoral que remite la Oficina del Censo Electoral es la siguiente:

1. Una hoja informativa.
2. Papeletas y sobres de votación.
3. Dos certificados de inscripción en el censo electoral.
4. Dirigido a la Junta Electoral Provincial.
5. Sobre dirigido al consulado o embajada.
6. Impreso para la devolución de los gastos del envío del voto por correo.

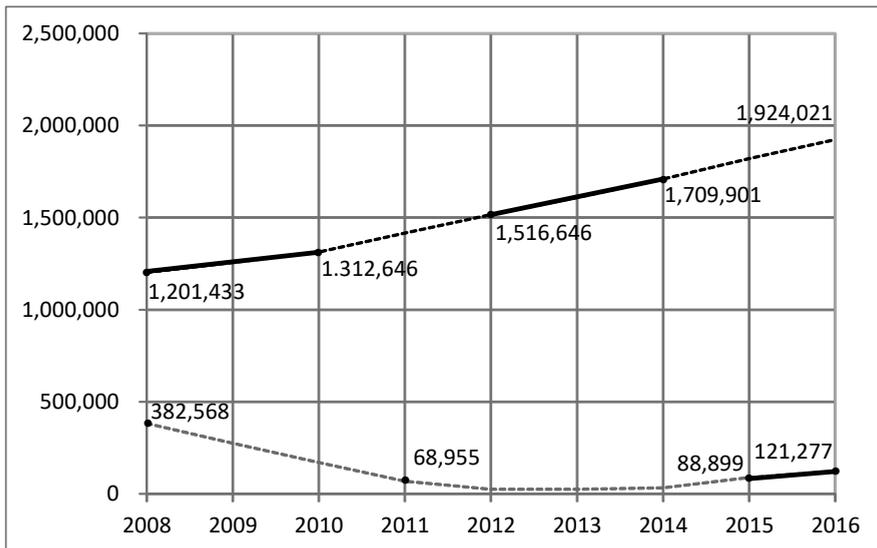
## Participación

Como podemos observar en la Gráfica 1, en las últimas elecciones al Congreso celebradas en junio de 2016, de un total de 1,924,021 ciudadanos españoles residentes en el extranjero inscritos en el Censo Electoral, sólo participaron poco más de 121 mil. Es decir, que el 93.7% de los residentes en el extranjero registrados no participaron en esa elección.

Para reflexionar sobre la importancia que puede tener el voto desde el extranjero, haciendo una comparación simplista con los resultados de las elecciones de 2016, podemos afirmar que si los españoles residentes en otros países hubieran participado sólo un poco más que en 2008, el número de votos equivaldría a la votación obtenida por el partido Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), que logró la postulación de ocho diputados en la más reciente elección.

GRÁFICA 1

EVOLUCIÓN VOTO DESDE EL EXTRANJERO EN ESPAÑA.  
VOTANTES REGISTRADOS EN ESPAÑA QUE RESIDEN EN EL EXTRANJERO VERSUS VOTOS RECIBIDOS (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística de España.

Por tanto, la experiencia del voto de los españoles desde el extranjero es un tema que debe perfeccionarse. Facilitar los procedimientos de inscripción en el CERA o debatir sobre el regreso de la inscripción de oficio son asuntos que deberán discutirse con el objetivo de ampliar la participación.

España cuenta con los elementos tecnológicos necesarios para implementar el voto electrónico desde el extranjero. Este ejercicio sin duda incrementará los índices de participación, hará más sencillo el cómputo y la asignación de los votos a las distintas circunscripciones electorales. La participación electoral vía electrónica será un incentivo para las nuevas generaciones, que poco reconocen la modalidad de voto actual. Sin duda, el debate en España sobre la participación de los residentes en el exterior es una tarea pendiente para todas las fuerzas partidistas en el marco de una posible reforma política en ese país.

### *El voto desde el extranjero en Colombia*

#### Reconocimiento

Colombia estableció el derecho al voto de los residentes en el extranjero para elecciones presidenciales desde 1961. Es la primera nación latinoamericana en garantizar este derecho. Esta extensión de derechos se debió a la salida masiva de colombianos expulsados por la violencia, que llevó a muchos al exilio en Venezuela (Gómez y Díaz, 1983). Colombia había sido un país históricamente confrontado por la guerrilla y el narcotráfico, lo que se reflejaba en una crisis de legitimidad permanente en sus gobiernos y que finalmente incide en el ánimo social, provocando inseguridad, marginación, pobreza y, por ende, migración masiva.

Posteriormente, en 1991 una reforma constitucional permitió que los colombianos que residen en el extranjero pudieran participar en las elecciones para la Cámara de Representantes y senadores. La reforma de ese año abrió además espacios de participación a indígenas, antiguos militantes de la guerrilla y poblaciones afrocolombianas, así como la creación de una “circunscripción especial para colombianos en el exterior”.

Sin embargo, el andamiaje jurídico y legislativo generó que fuera hasta 1997 cuando se establecieron reglas procedimentales claras para garantizar el voto de los colombianos en el exterior. Como en muchos países, en Colom-

bia se han habilitado diversos consulados para recibir la votación respectiva; sin embargo, los niveles de participación han sido especialmente bajos.

### Implementación

Los colombianos interesados en participar en una elección deben iniciar el trámite de inscripción de su cédula en las embajadas y oficinas consulares de Colombia en el mundo. Podrán participar todos los colombianos que tienen inscrita su cédula en algún puesto de votación en el exterior, así como quienes al cumplir 18 años tramitaron por primera vez su cédula de ciudadanía en un consulado y nunca se han inscrito en otro lugar.

Es importante mencionar que los jurados de votación, es decir, aquellos que cuentan los votos de los colombianos que viven en el extranjero, son designados por el embajador, jefe de Oficina Consular y cónsul; éstos deben ser colombianos mayores de 18 años, menores de 60 y que no se encuentren imposibilitados legalmente para participar.

### Participación

Olga González (2010) afirma que:

En las dos elecciones que se habían realizado —al 2010—, la participación de los migrantes colombianos fue muy baja: votó cerca del 1,5% de residentes en el extranjero. En el año 2002 hubo alrededor de 26.000 votantes para un poco menos de 1,8 millones de electores potenciales. En el año 2006, votaron 37.000 personas, para un estimado de 3,1 millones de electores potenciales.

Ahora bien, en 2001, a través del Decreto 2364 del Ministerio del Interior, se autorizó a los embajadores y cónsules que pudieran instalar oficinas adicionales a las instituciones diplomáticas para la inscripción y recepción de votación, ello con el ánimo de incentivar una mayor participación de los colombianos que residen en el exterior.

Por otra parte, en las elecciones presidenciales de 2014, donde Juan Manuel Santos resultó vencedor en la segunda ronda de votación, la participación de los colombianos en el extranjero también resultó baja, aun cuando el

procedimiento permitió que pudiera votarse durante una semana previa a las elecciones, en las sedes consulares correspondientes. En dicha elección fueron instaladas 1,890 mesas para recibir los votos, sufragaron 111,430 colombianos, que equivale al 19.89% de los votos. Si bien la cifra de participación es relativamente baja, es importante reconocer que se trató de un ejercicio de participación ciudadana, muy por encima de elecciones anteriores (Registradora General del Estado Civil, 2016).

En esas elecciones los colombianos en el exterior, además de sufragar por el presidente, pudieron votar por el Senado por la circunscripción nacional o por la circunscripción indígena, y en la elección de representantes a la Cámara por la circunscripción internacional, por la circunscripción indígena o por la de comunidades afrocolombianas, además de elegir a los representantes por Colombia al Parlamento Andino. Derivado de la carga de trabajo que implica extender la posibilidad de que colombianos que viven en el extranjero puedan ir a votar durante siete días, la Registraduría Nacional analiza opciones para poder automatizar el ejercicio del sufragio, tal es el caso del voto electrónico.

### *El voto desde el extranjero en Guatemala*

#### Reconocimiento

Guatemala, al igual que Nicaragua, es uno de los últimos países que han adoptado legislaciones que permiten a sus ciudadanos residentes en el extranjero poder ejercer el derecho al voto. Este país, al igual que El Salvador y Honduras, son naciones que afrontan severas dificultades para ofrecer a sus ciudadanos condiciones socioeconómicas y estructurales para mejorar las condiciones de vida. Por esa razón, muchos ciudadanos deciden migrar a otros países.

En marzo de 2016 se reformó la Ley Electoral y de Partidos Políticos que garantiza este derecho. Ahora, es posible que el ciudadano residente en otro país pueda votar en las elecciones de su país de origen, sólo para el binomio de la elección presidencial.

## Implementación

El mecanismo es muy semejante al de otros países, ya que establece el Registro Nacional de Personas (RENAP) como herramienta principal para determinar la lista de electores residentes en el exterior. El Ministerio de Relaciones Exteriores abre las puertas de las embajadas y consulados, principalmente de Estados Unidos, para lograr que los migrantes puedan ejercer su voto.

A pesar de que existe la posibilidad de votar para presidente y vicepresidente de la República en Guatemala, disponer de dicha opción no resulta tan atractivo, ya que la demanda de líderes de migrantes iba en el sentido de que los residentes en el extranjero pudieran votar también para elecciones municipales. Aunque no existe una cifra exacta, se calcula que son más de 1.5 millones de guatemaltecos residentes en el extranjero, de los cuales 75% son mayores de edad.

### *El voto desde el extranjero en El Salvador*

#### Reconocimiento

En el contexto de la Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el exterior en elecciones presidenciales de la República de El Salvador, promulgada en 2013, se procura formalizar un sistema a través del cual los ciudadanos residentes en el extranjero puedan participar a partir de 2014 en los eventos electorales para elegir presidente y vicepresidente. El voto se realiza por la vía postal o voto por correspondencia (Tribunal Supremo Electoral, 2013).

Para que los salvadoreños puedan participar es necesario que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Poseer documento único de identidad vigente.
2. Estar inscrito en el registro electoral y el padrón electoral de residentes en el exterior.
3. No haber adquirido otra nacionalidad que implique la renuncia de la salvadoreña.
4. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

## Implementación

Para ejercer el voto desde el exterior, los salvadoreños deben manifestar su voluntad de ser incluidos en el padrón electoral, mediante un formulario especial que otorga el Tribunal Supremo Electoral. Este requisito debe ser cubierto al menos 60 días antes de la convocatoria a elecciones.

Para expresar la voluntad de ser incluido en el padrón electoral de residentes en el exterior a través de internet, los interesados deben seguir estas indicaciones:

1. Ingresará a la página Web del Tribunal, llenará en línea un formulario con la información personal requerida, creándose en ese momento un código de seguridad de la transacción en la base de datos del Tribunal que identificará de manera única a la ciudadana o al ciudadano solicitante, luego se deberá imprimir y firmar o en caso que no pueda firmar, dejará su huella en dicho formulario, lo digitalizará y adjuntará copia del documento único de identidad vigente, para enviarlo vía digital al Tribunal, y 2. Posteriormente, luego que el Tribunal verifique los datos, le enviará a la ciudadana o ciudadano por correo electrónico o correo postal, un comprobante de su incorporación o no al padrón. En el caso que el ciudadano quede inscrito en el padrón, el Tribunal deberá incluir en el comprobante el código de seguridad a que hace referencia el primer inciso de este artículo (Tribunal Supremo Electoral, 2013).

## Participación

En las elecciones de 2014 pudieron participar por primera vez salvadoreños desde el extranjero para elegir al presidente de dicha nación. Se calcula que 10,337 salvadoreños se inscribieron en el padrón electoral para ejercer el voto en las elecciones presidenciales. Tomando en consideración que se trató de un ejercicio de reciente implementación, una participación de poco más de 26% resulta un porcentaje considerable. El debate en este país también reside en la posibilidad de garantizar el voto para elecciones de alcaldes y diputados.

## *El voto desde el extranjero en Francia*

### Reconocimiento

En Francia, el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero está consagrado en el artículo L12 del *Code électoral*, que establece el derecho a votar desde el exterior. Fue desde 1946 cuando se consagró este derecho, que permitía que tres senadores representaran los intereses de los ciudadanos residentes en otros países.

Los franceses residentes en el exterior pueden seguir votando en las elecciones tanto nacionales como locales, es decir, elecciones municipales, departamentales, regionales, legislativas, senatoriales o para elección de presidente y del Parlamento Europeo, así como para votar en un referéndum. Para el caso de la elección de consejeros consulares se dotó de la posibilidad de emitir voto electrónico y en las elecciones legislativas a través de voto postal.

### Implementación

El procedimiento de inscripción en el censo electoral se realiza a través del registro en el mismo y debe solicitarse en las sedes diplomáticas de Francia. En dicha lista —que es revisada y actualizada cada año— se registrará el último municipio de residencia o bien, el municipio donde haya habitado su familia.

Un dato importante es que los jóvenes mayores de 18 años son inscritos en el censo electoral de manera automática, salvo decisión en contrario del ciudadano. Según el gobierno francés, a diciembre de 2015 había 1,710,945 ciudadanos en el extranjero, y el 74% de ellos en edad de votar (Diplomatie, 2015).

### Participación

En las elecciones presidenciales de 2012, que concluyeron en una segunda vuelta, los franceses residentes en el extranjero tuvieron una participación importante, como se puede observar en la Tabla 2.

La tabla muestra que poco más de un millón de franceses estaban registrados en el censo electoral para el 2012, de los cuales poco más de 455 mil

TABLA 2

## RESULTADOS EN FRANCIA DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012.

## RESULTADOS 2A. RONDA

|                   | <i>Número</i> | <i>% registrado</i> | <i>Los votantes %</i> |
|-------------------|---------------|---------------------|-----------------------|
| Registrado        | 1,078,597     | 57.82               |                       |
| Abstenciones      | 623,669       | 42.18               |                       |
| Votantes          | 454,910       | 0.90                |                       |
| En blanco o nulos | 9,748         | 41.27               | 2.14                  |
| Expresada         | 445,162       |                     | 97.86                 |

| <i>Lista de candidatos</i> | <i>Voz</i> | <i>Expresados %</i> |
|----------------------------|------------|---------------------|
| Sr. Francois HOLLANDE      | 209,002    | 46.95               |
| D Nicolás SARCOZY          | 236,160    | 53.05               |

Fuente: Ministro del Interior de Francia, Résultats de l'élection présidentielle [en línea], 2012. Dirección URL: [http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/electresult\\_\\_PR2012/\(path\)/PR2012//000/099/index.html](http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/electresult__PR2012/(path)/PR2012//000/099/index.html) (consulta: 20 de octubre de 2016).

ejercieron su derecho al voto, lo que representa 42.18%. Al respecto, debemos considerar que al hacer una comparación con otros países, el caso de Francia resulta exitoso porque su procedimiento de inscripción automática en la lista de votantes simplifica y fomenta la participación de los ciudadanos residentes en el exterior.

Sin duda, el sistema electoral francés garantiza de manera contundente el derecho fundamental de sus ciudadanos de votar y ser votado. Muestra de ello es que en 2012 pudieron votar más de 127 mil franceses a través del sistema electrónico y durante seis días previos a la jornada electoral.

El registro en el censo electoral automático para residentes mayores de 18 años en el extranjero, garantiza el voto en todas las elecciones y el voto electrónico. Éstos son elementos que inciden en los índices de participación desde el extranjero, muy por encima del promedio registrado en otros países.

Hoy en Francia el debate ya no reside en el perfeccionamiento del voto de los residentes en el extranjero. En este país, derivado del triunfo del socialista François Hollande, se abrió la posibilidad de ampliar el derecho al voto para ciudadanos no franceses residentes en el país galo con al menos cinco años

de residencia, y aunque no hay consenso entre las fuerzas políticas, la visión global de este país marca una tendencia en hacer valer los derechos humanos en la mayoría de las garantías.

### *El voto desde el extranjero en Alemania*

#### Reconocimiento

Desde la ley federal electoral de 1956, el derecho al voto en el extranjero les correspondía a aquellas personas que hubieran residido un mínimo de tres meses ininterrumpidos en Alemania con posterioridad a mayo de 1949, y al mismo tiempo vivieran en el territorio de otro país de la Unión Europea y no hayan transcurrido 25 años desde que salió de su país.

Alemania es uno de los países que consideran el tiempo de residencia y la relación que debe tener con la representatividad, de la cual pueden gozar en su territorio de origen. Al igual que los otros países, se lleva a cabo una inscripción a un padrón electoral especial de votantes de residencia en el extranjero, a fin de poder participar en votaciones nacionales y parlamentarias, en el Parlamento Europeo y en las elecciones para presidente del país.

#### Implementación

El medio comúnmente utilizado será la correspondencia y los costos del envío deberán ser sufragados por el ciudadano interesado en votar. En Alemania, en contraste con Francia, la posibilidad de votar desde el extranjero es solamente a través del medio postal, debiendo llevar a cabo el trámite de registro para integrar la lista del censo electoral.

Una carencia importante del sistema electoral alemán es que el derecho al voto de los residentes en el extranjero se reduce a la participación en elecciones federales, no así en elecciones municipales y locales.

El reto para este país es al menos abrir el debate, contar con un registro claro de residentes en el exterior y explorar un sistema abierto que propicie la participación de sus ciudadanos en las decisiones políticas para el país.



## CAPÍTULO II

### POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO SOBRE LA EXPRESIÓN DEL VOTO DESDE EL EXTRANJERO

Para entender el significado de una política pública, Aguilar (2011) hace referencia a que:

En realidad es muy poco lo que las palabras contenidas en una decisión o en una Ley pueden determinar por sí mismas, y que enunciar cualquier política es apenas el primer momento de todo un proceso crucial en el que se determina lo que ocurrirá y quiénes serán los afectados positiva o negativamente por lo que ocurrirá. Comprender esta etapa posterior es esencial para entender cabalmente la aplicación de la política pública.

Desde el punto de vista de la administración pública, el gobernante debe necesariamente que adoptar esa visión de poder captar la necesidad colectiva del pueblo. Para hacerlo, tiene que formular desde la política pública una estrategia que sea efectiva y generar un aspecto reglamentario de tipo normativo que haga que dicho criterio se convierta en una política de acción, en una implementación de criterios basados en una norma o ley a través de la cual se establece la característica de una situación o comportamiento humano requerido en una determinada sociedad.

De tal manera se forman políticas públicas diversas, inicialmente con base en el análisis social, económico y cultural, para luego concretarse en normas debidamente legisladas y convertirse en la ley que genera el marco legal para la política pública nacional.

Desde ese aspecto se observarán las políticas públicas que se aplican en nuestro país, respecto de la expresión del voto de mexicanos viviendo en el extranjero. Burgoa (2008) comenta que:

En el estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno.

Al hablar de la implementación del voto extranjero en México, podemos decir que aunque nuestro país es una nación con alta incidencia migratoria, el reconocimiento al voto de los nacionales en el exterior llevó varios años. La postergación de la reglamentación para hacer efectivo este derecho tuvo retos importantes para garantizar la transparencia del proceso electoral transnacional, pero además el retraso en la instrumentación de la reforma constitucional de 1996, hay que señalar, se debió también a estimaciones políticas realizadas por los partidos de qué tanto les afectaría o beneficiaría el mismo.

Como parte del paquete de las reformas electorales aprobadas por todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en 1996 se reconoció el derecho de los mexicanos residentes en el extranjero a votar en las siguientes elecciones presidenciales. Conviene aclarar que el artículo 36 constitucional no reconoce de manera explícita el derecho a votar en el extranjero, sino que al eliminarse la restricción territorial para emitir el sufragio, se removió el requisito de ejercer este derecho en el distrito electoral al que se pertenece. Esta salvedad jurídica fue reglamentada en las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el artículo 8° transitorio.

De tal forma, aunque se anunciaron las disposiciones legales para el ejercicio del sufragio fuera del territorio nacional, no se contemplaron los mecanismos específicos para su realización. El principal elemento de discordia fue la interpretación del artículo 8°, párrafo tercero, del COFIPE, que supeditaba el derecho al voto en el extranjero a la creación de una comisión de especialistas a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE) que discutiera las cuestiones técnicas y logísticas necesarias para llevar a cabo elecciones en el exterior, así como la creación del Registro Nacional Ciudadano. Con el propósito de estudiar las modalidades para ejercer el sufragio desde el extranjero, la Comisión de Especialistas quedó instalada en abril de 1998.

Entre las conclusiones de la comisión de especialistas, el informe sostenía que era viable llevar a cabo la elección presidencial de 2000 con la partici-

pación de los votantes mexicanos en el exterior y era posible implementar diversas modalidades para la instrumentación del voto, aclarando que no había condición jurídica, económica o logística para continuar negando la realización del sufragio más allá de las fronteras, por lo que el futuro de esta medida estaba condicionado a un debate político (IFE, Resumen Ejecutivo, 2006).

Algunos años después, luego de 18 iniciativas de ley presentadas por legisladores y el presidente de la República, superados los inconvenientes para avanzar en las leyes secundarias necesarias, el 28 de junio de 2005, se aprobó el proyecto de decreto que reformó y adicionó el Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para incluir la regulación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero bajo la modalidad de voto por correo certificado (registrado).

## El debate en México para la aprobación del voto desde el extranjero

El reconocimiento en México del voto desde el extranjero fue posible después de una intensa discusión para su aprobación. El debate duró casi 10 años, en los cuales fuerzas políticas, organizaciones civiles y académicos participaron dando sus opiniones sobre el tema, ya que como se mencionó anteriormente, fue hasta 2005 cuando se aprobó que los residentes en el extranjero pudieran emitir su voto para elegir al presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, desde 1996 se reformó la fracción tercera del artículo 36 constitucional que independiza el derecho de votar de la obligación de hacerlo en un distrito electoral determinado.

Es importante destacar la influencia que los movimientos de migrantes, sobre todo de personas que radicaban en Estados Unidos, tuvieron para hacer del tema un punto de la agenda de gobierno y posteriormente una realidad.

En la discusión para su aprobación se vertieron argumentos a favor y en contra del reconocimiento del voto extranjero. Al respecto, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (Hernández y Meixueiro, 2009) elaboró un resumen con los más importantes, los cuales se mencionan a continuación.

Los argumentos a favor que fueron expuestos por diferentes actores políticos son los siguientes:

- *El voto es un derecho político.* El voto es el derecho político que todos los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...
- *Voto y modernidad democrática.* Las democracias contemporáneas han extendido el sufragio a todos los ciudadanos, con independencia de género, propiedad de bienes, nivel de instrucción o lugar de residencia...
- *El voto y los instrumentos internacionales.* De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, el Estado mexicano está comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos consignados en distintos instrumentos internacionales firmados y ratificados por nuestro gobierno.
- *La ciudadanía no se cancela con la residencia en el exterior.* ... No hay leyes en los Estados Unidos que eviten que un ciudadano mexicano, por poseer una segunda o tercera nacionalidad, pueda votar en más de una elección.
- *La democracia es reflejo de la sociedad.*
- *La democracia mexicana debe reflejar que nuestra sociedad ha venido transformándose en una sociedad de migrantes...*
- *El migrante nunca se desliga por completo de su país de origen...*
- *El voto de los mexicanos en el extranjero significaría el reconocimiento del peso político de una de las principales fuentes económicas del país, representada por el ingreso de las remesas de los migrantes.*
- *El voto de los mexicanos desde el exterior no amenaza la soberanía... la soberanía, sustentada en la solidaridad se nutre y se fortalece mediante el consenso y la participación.*
- *El voto en el exterior no amenaza las relaciones binacionales.* El voto de los mexicanos desde el extranjero no supone riesgo alguno para las relaciones bilaterales de México.
- *Si los migrantes mexicanos pudieran ejercer plenamente sus derechos políticos en Estados Unidos (votar y ser votados) se convertirían en una auténtica fuerza binacional.*
- *El voto en el extranjero es una exigencia de la nueva realidad del mundo global*

En cuanto a los argumentos en contra de permitir que los mexicanos que viven en el extranjero pudieran votar para elegir representantes en el país, encontramos los siguientes:

- *La oposición al voto de los mexicanos en el extranjero no atenta en contra del derecho al sufragio universal.*

- *Las democracias avanzadas cuentan con mecanismos para votar en el extranjero, pero varias de ellas retiran el derecho al voto después de algunos años de residencia en el exterior.* La idea es que mientras más están los ciudadanos alejados de su patria, más pierden los lazos de conexión con ella.
- *Democracia: igualdad de derechos, igualdad de obligaciones.* Un fundamento de la democracia es la igualdad entre los individuos en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones.
- *El riesgo intervencionista.* Grupos económicos y políticos extranjeros podrían influenciar en los resultados electorales en nuestro país.
- *La ciudadanía es la fuente de los derechos políticos, no la nacionalidad.*
- *Voto y lealtad nacional.* Es cuestionable el otorgar el derecho al voto a quienes tienen otra nacionalidad, además de la mexicana, y pueden participar en la elección de quienes representan a México.
- *El voto de los mexicanos en el extranjero no es un derecho constitucional ya otorgado, sino una posibilidad que está sujeta a lo que indique la ley.*
- *Voto y amenaza a la credibilidad.* El voto de los mexicanos en el extranjero representa riesgos de credibilidad para nuestro sistema electoral.
- *El ejercicio electoral de los mexicanos en el exterior, en particular en Estados Unidos, parece incompatible con el principio de no extraterritorialidad de la ley.*
- *Voto y xenofobia.* El voto en el extranjero acrecentará los sentimientos anti-mexicanos en la Unión Americana.
- *El voto en el extranjero es un voto menos informado.*
- *El voto en el extranjero es un voto caro.*
- *El voto en el extranjero puede decidir la contienda electoral.* En una elección presidencial cerrada, se puede presentar el escenario en el que un partido político haya ganado las elecciones en territorio nacional, pero al contabilizarse la votación de los electores en el extranjero, el resultado de la elección le otorgue el triunfo a uno distinto.
- *Los vínculos emocionales o económicos no son argumento suficiente para el voto en el exterior.*
- *Voto y situación migratoria.* El ejercicio del voto de los mexicanos pone en situación de riesgo a los migrantes mexicanos cuya residencia es irregular en Estados Unidos.
- *La logística del voto es complicada y costosa.*

A continuación se describen los acontecimientos históricos desde la aprobación del voto en el extranjero en el año 1996, hasta su implementación en

la elección presidencial en 2006, así como la experiencia de 2012. Un primer antecedente histórico es que en 1998 el Consejo General del IFE designó a 13 académicos para integrar la Comisión de Especialistas que pudieran hacer un diagnóstico de la viabilidad del proyecto, lo cual representó el punto de partida para materializar este derecho.

El 30 de junio de 2005 se incorporó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) el libro sexto denominado “Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero”, en el que finalmente se describe el procedimiento para que los mexicanos residentes en otros países pudieran participar en las elecciones.

En las elecciones presidenciales de 2006 fue la primera vez que connacionales pudieron votar desde el exterior para la elección presidencial. La instrumentación del mismo, así como la evolución del voto desde el extranjero en el país se describe de manera más detallada a lo largo del capítulo.

## Justificación del voto extranjero en México

Derivado de los mandatos constitucionales, el Estado debe garantizar que los ciudadanos mexicanos cuenten con las herramientas necesarias para participar en elecciones y, además, la posibilidad libre de postularse a cargos de elección popular. Es importante decir que el voto desde el extranjero tiene como una de sus bases el principio *pro homine*.

De acuerdo con Hernández (2014): “El principio *pro homine*, se basa en el hecho de la interpretación y aplicación de la Ley, siempre de manera que más favorezca al ser humano”. En este contexto, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esta interpretación *pro persona* ha creado diversas teorías de aplicación judicial e incluso legislativa, que han hecho que ahora los principios de derechos humanos deban ser las primeras libertades a tomarse en cuenta en la actividad gubernamental. Todo tipo de autoridad, llámese federal, estatal o municipal, centralizada, descentralizada, desconcentrada, paraestatal o autónoma, tiene la obligación de: promover, respetar, proteger, y garantizar el goce de los derechos humanos. En el caso del derecho de votar desde el extranjero, el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE),

es el órgano administrativo en materia electoral dotado de las facultades para garantizar ese derecho a los ciudadanos.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que las y los ciudadanos mexicanos poseen derechos y obligaciones, entre ellas el poder votar y ser votado. El derecho a ser votado, consagrado en el artículo 35 de la Constitución Política, que indica que son derechos del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Ahora bien, la obligación de votar, establecida en el artículo 36 de la Carta Magna dice:

Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

- III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos; y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Para hacer afectivo el ejercicio de este derecho, así como de las obligaciones que representa, el Estado mexicano decidió que fuera el IFE el órgano encargado de llevar a cabo su implementación, posteriormente INE.

En el siguiente apartado se describe de manera general cómo se implementa el voto de los ciudadanos mexicanos desde el extranjero. Se describen las leyes y los artículos que indican cómo ejercer este derecho, además se habla de las funciones y tareas que el Instituto Nacional Electoral tiene a su cargo, al ser la institución que se encarga de vigilar que se cumpla con lo que marca la normatividad en el tema.

## El papel del INE en el ejercicio del voto desde el exterior

### *La legislación actual*

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) prevé en el Libro Sexto el método para poder llevar a cabo el voto desde el exterior y garantizar que la voluntad del ciudadano sea respetada. Cuando en la LGIPE se habla de “residencia”, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* (2016), significa: estar establecido en un lugar, asistir periódicamente por razones de empleo.

Residir indica asentarse en un espacio determinado con cierta periodicidad o intensidad. Esta acepción suele combinarse con otros conceptos para formar: la residencia habitual, la residencia legal y la residencia fiscal. Ahora bien, al dejar claro que la residencia en el extranjero conlleva a que el ciudadano viva y haga comunidad a partir de un domicilio establecido, el artículo 329 de la LGIPE ratifica el derecho al voto desde el extranjero y además afirma para qué cargos es válido este derecho:

#### Artículo 329

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

### *Modalidad del voto*

En los numerales 2 y 3 el legislador establece la modalidad del voto. Indica que el mismo podrá ser postal o electrónico, según lo determine el propio INE a través de lineamientos o reglamentos.

1. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

2. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

### *Expedición de la credencial para votar desde el extranjero*

El Instituto Nacional Electoral autoriza además la expedición de una credencial para votar para residentes en el extranjero. A través de la aprobación del acuerdo INE/CG875/2015, la autoridad electoral podrá integrar la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero, en donde a través de módulos instalados en embajadas y consulados, se busca que el ciudadano mexicano cuente con un medio de identificación oficial y además, pueda participar desde el exterior en las elecciones federales y las locales donde aplique, como es el caso de Oaxaca.

En las consideraciones del acuerdo en comento, se establecen claramente las razones jurídicas: “El artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir”.

Por su parte, el artículo 30, numeral 1, incisos *c)*, *d)* y *f)* de la Ley General electoral, señala como fines del INE: integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, así como velar por la autenticidad y efectividad del sufragio. El artículo 44, numeral 1, inciso *n)* de la ley en comento, señala que es atribución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, entre otras, aprobar los modelos de las credenciales para votar con fotografía que se expidan en el territorio nacional, así como en el extranjero.

El artículo 54, numeral 1, incisos *b)*, *c)* y *d)* de la Ley General electoral, prevé que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene, entre otras atribuciones, la de formar, revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral, así como expedir la credencial para votar conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Tercero, del Título Primero del Libro Cuarto de la propia ley.

De conformidad con el artículo 126, numerales 1 y 2 de la ley en referencia, el Instituto Nacional Electoral prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, el cual es de carácter permanente y de interés público, mismo que tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.

En términos del artículo 128 de la ley en comento, en el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de la propia ley, agrupados en dos secciones: la de los ciudadanos residentes en México y la de los ciudadanos residentes en el extranjero.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 131, párrafos 1 y 2 de la ley en la materia, este Instituto debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la credencial para votar. De la misma manera, se establece que ésta es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

En términos de lo establecido en el artículo 134, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con base en el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá, en su caso, las credenciales para votar.

En este sentido, los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto, a fin de solicitar y obtener su credencial para votar, como bien lo dispone el artículo 136, párrafo 1 de la misma ley. Asimismo, el artículo 135, numeral 2 de la multicitada ley, señala que para solicitar la credencial para votar, el ciudadano deberá identificarse, con su acta de nacimiento, y los demás documentos que determine la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia, para lo cual se deberá conservar copia digitalizada de los documentos presentados.

Así también, el párrafo 4 del artículo 136 de la Ley General electoral señala que al recibir su credencial para votar, el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad o a satisfacción del funcionario electoral que realice la entrega, de conformidad con los procedimientos acordados por la Comisión Nacional de Vigilancia.

De igual manera, por lo que respecta a los ciudadanos residentes en el extranjero, el párrafo 8 del artículo en comento mandata que deberán dar cumplimiento al procedimiento para solicitar y obtener la credencial para votar, a

través de los medios que determine la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia. El artículo 156, párrafo 1 de la ley antes citada, enumera los datos del elector que deberá contener la credencial para votar.

En el caso de los ciudadanos residentes en el extranjero, los incisos *a)* y *b)* de la disposición en comento prevén que se asienten los datos del país en el que residen y la entidad federativa de su lugar de nacimiento. Aquellos que nacieron en el extranjero y nunca han vivido en territorio nacional, deberán acreditar la entidad federativa de nacimiento del progenitor mexicano. Cuando ambos progenitores sean mexicanos, señalará la de su elección, en definitiva. Asimismo, establece que no será necesario incluir el dato atinente a la sección electoral.

Adicionalmente, el mismo artículo 156, en su párrafo 2, señala que la credencial para votar contendrá espacios necesarios para marcar año y elección de que se trate; firma impresa del Secretario Ejecutivo del Instituto; año de emisión; año en el que expira su vigencia y, en el caso de la credencial que se expida al ciudadano residente en el extranjero, la leyenda “Para Votar desde el Extranjero”.

En ese contexto, los numerales 4 y 5 del artículo 156 en comento refieren que con relación a su domicilio, los ciudadanos podrán optar entre solicitar que aparezca visible en el formato de su credencial para votar o de manera oculta, conforme a los mecanismos aprobados por el Consejo General. Asimismo, la credencial para votar tendrá una vigencia de 10 años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial.

Además, el numeral 1, inciso *a)* del artículo 330 de la ley en cita, prevé que para el ejercicio del voto los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución y los señalados en el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley General electoral, deberán solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cumpliendo los requisitos a través de los medios que apruebe el Consejo General, su inscripción en el Padrón Electoral y en el listado nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Bajo ese orden de ideas, el artículo 333, numeral 5 de la Ley General electoral señala que serán aplicables, en lo conducente, las normas contenidas en el Título Primero del Libro Cuarto de la misma ley. El artículo 334, numeral 1 de la multicitada ley ordena que a partir del 1 de septiembre y hasta al 15 de

diciembre del año previo al de la elección presidencial, la Dirección Ejecutiva del Registro Nacional de Electores pondrá a disposición de los interesados los formatos de solicitud de inscripción en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, en los sitios que acuerde la Junta General Ejecutiva, por vía electrónica o a través de los medios que determine la propia Junta.

De igual manera, el numeral 4 del artículo en cita, indica que los mexicanos residentes en el extranjero podrán tramitar su credencial para votar, debiendo cumplir con los requisitos señalados en el artículo 136 de la Ley General electoral. Así, el numeral 5 del propio artículo 334 de la aludida ley señala que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores establecerá en las embajadas o en los consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los Acuerdos correspondientes.

Finalmente, el numeral 6 del artículo 334 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales mandata que para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se abrirá un plazo de 90 días para el trámite de credencialización que el Instituto determinará para cada proceso electoral antes de que inicie el plazo de incorporación a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.

Ahora bien, en el ámbito de las atribuciones previstas en los artículos 158, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 77, párrafo 1 y 78, párrafo 1 del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Vigilancia en tanto órgano coadyuvante en los trabajos relativos al Padrón Electoral, recomendó a este Consejo General que apruebe el Modelo de la Credencial para Votar desde el Extranjero.

### *Requisitos para votar desde el extranjero*

Debe existir un vínculo entre quien vota y la representatividad por la que vota. De tal manera que esto significa una participación extra territorial en el proceso electoral, una extensión democrática del derecho ciudadano para votar, en virtud de que el propio artículo 330 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala a la letra que:

### Artículo 330

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución y los señalados en el párrafo 1 del artículo 9 de esta Ley, deberán cumplir los siguientes requisitos:
  - a) Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Nacional de Electores, cumpliendo los requisitos a través de los medios que apruebe el Consejo General, su inscripción en el padrón electoral y en el listado nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero;
  - b) Manifiestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le harán llegar la o las boletas electorales o, en su caso, el medio electrónico que determine el Instituto, en el que podrá recibir información en relación al proceso electoral, y
  - c) Los demás establecidos en el presente Libro.

La posibilidad del voto desde el exterior está supeditando única y exclusivamente a que se satisfagan los requisitos establecidos por el artículo 34 constitucional que ya se ha citado, y que se refiere exclusivamente a los elementos que conlleva el ser ciudadano, es decir, tener 18 años de edad y un modo honesto de vivir. De hecho, en principio debe reunir la calidad de mexicano como lo fija el artículo 30 constitucional, puede ser por nacimiento, por derecho de suelo o derecho de sangre, o por naturalización.

Este artículo no considera las causas y circunstancias que la propia Constitución expresa para el hecho de perder la ciudadanía o bien suspender sus derechos ciudadanos, sólo relaciona dicho derecho al párrafo primero del artículo 9 de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dice lo siguiente:

### Artículo 9

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:
  - a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por esta Ley, y
  - b) Contar con la credencial para votar.

2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por esta Ley.

Esto significa que las personas de un distrito, de una circunscripción o bien de un estado, eligen a un representante en el Congreso o Poder Legislativo para que represente sus intereses o bien, cuentan con el derecho de elegir a una persona para el cargo del Ejecutivo federal y estatal en su caso.

Para ejercer el voto en el extranjero, además de los requisitos mencionados, se debe solicitar su registro en la lista nominal de residentes en el extranjero a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, bajo los lineamientos que apruebe el Consejo General.

Asimismo, debe manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se harán llegar las boletas electorales o, en su caso, el medio electrónico que determine el Instituto, en el que podrá recibir información con relación al proceso electoral y las demás que establece el procedimiento.

Ese vínculo inalienable e indisoluble del sujeto a su nacionalidad, le da la posibilidad de intervenir en la elección correspondiente, dependiendo siempre de la necesidad de representatividad de sus intereses, y se hace efectivo con el procedimiento instituido para ello.

Mantener una política pública dirigida a los mexicanos residentes en el extranjero sugiere la puesta en operación de una oficina permanente especializada en la instrumentación del voto extraterritorial, a la cual correspondería articular los proyectos y actividades desarrolladas por las áreas sustantivas del Instituto y fortalecer los vínculos con organizaciones, líderes y ciudadanos en el exterior.

Ante tal panorama puede sugerirse reformar el artículo 337 del Código federal. En los términos actuales se dispone que para el cumplimiento de las atribuciones y tareas que se otorgan al INE en la instrumentación del voto foráneo, la Junta General Ejecutiva propondrá al Consejo General, en el año anterior al de la elección presidencial, la creación de las unidades administrativas que se requieran, es decir, se trata de unidades temporales.

Si se mantienen programas de credencialización permanentes y sobre todo se extienden los vínculos con las comunidades de nacionales establecidas en el exterior, la instrumentación del voto en el extranjero amerita la creación de unidades con presencia definitiva en el organigrama del Instituto.

## El voto desde el extranjero en las elecciones federales en México (2006, 2012)

### *La implementación en 2006*

En un principio, se determinó que sólo podrían votar mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial, siempre y cuando contaran con la credencial de elector con fotografía expedida en territorio nacional, previa inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).

Regulado en el COFIPE, el procedimiento para la emisión del voto de los mexicanos en el extranjero se encontraba previsto en los artículos 313 al 339. Según lo establecido en el artículo 314, para el ejercicio del voto, los ciudadanos que residan en el extranjero, de manera adicional a lo indicado en el artículo 34 constitucional y artículo 6°, párrafo 1 del citado ordenamiento, deberían cumplir los requisitos siguientes:

- a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores.
- b) Contar con la credencial para votar correspondiente.
- c) Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital en el formato aprobado por el Consejo General, su inscripción al LNERE.
- d) Manifestar, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, el domicilio en el extranjero al que se le hará llegar, en su caso, la boleta electoral.
- e) Los demás establecidos en el propio COFIPE.

Un aspecto relevante es el contemplado en el artículo 315 del COFIPE. Según el precepto, cuando los ciudadanos mexicanos cumplieran con los requisitos señalados para ser inscritos al LNERE, enviaban la solicitud por correo certificado a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entre el 1 de octubre del año previo y hasta el 15 de enero del año de la elección presidencial. Si bien dicho trámite podía realizarse desde el lugar de residencia en el extranjero, hacerlo por correo certificado o registrado generaba un gasto para el elector.

Causando efectos legales de notificación al IFE respecto a la intención del ciudadano de votar en el extranjero, la exigencia de que la solicitud se enviara por correo certificado tenía como finalidad acreditar su remisión,

que el ciudadano estuviera en posibilidad de comprobar que realizó el trámite. Utilizar el correo certificado o registrado implicó en 2006 un gasto aproximado de 9 dólares, que algunos migrantes no estuvieron en posibilidad de costear.

Mediante acuerdo suscrito entre el IFE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se estableció que las sedes diplomáticas en el extranjero contarían con los formatos de solicitud de inscripción al LNERE. También se pondrían a disposición en los sitios que en territorio nacional y en el extranjero acuerde la Junta General Ejecutiva del IFE. Esta circunstancia no eximió al interesado de cubrir los gastos originados por el envío de la solicitud.

A más tardar el 15 de marzo del año de la elección presidencial, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondría a disposición de los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero. Hasta el 31 de marzo, inclusive, los partidos pudieron formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados. De las observaciones realizadas se hicieron las modificaciones a que hubo lugar y se informó al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia antes del 15 de mayo.

Cuando en el proceso electoral federal de 2006 el Consejo General del IFE aprobó el formato y contenido de la solicitud de inscripción al LNERE, así como el instructivo de apoyo al ciudadano para requisitarla, el siguiente paso fue realizar la producción del mismo con el fin de ponerlo a disposición de los electores en el exterior a partir del 1 de octubre de 2005 y hasta el 15 de enero de 2006. Para decidir la cantidad de formatos a producir, la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE) y las direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores (DERFE), consideraron las siguientes fuentes de datos:

1. Las cifras de mexicanos residentes en diferentes partes del mundo, la cantidad de matrículas consulares emitidas en las representaciones consulares en Estados Unidos y la cantidad de pasaportes emitidos en Canadá. Datos proporcionados por la SRE a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior.
2. Información estadística relativa a la migración de mexicanos a Estados Unidos de acuerdo con el estudio “Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral 2006”, elaborado por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) a petición del IFE en 2004.

3. Las Verificaciones Nacionales Muestrales del Padrón Electoral 2003 y 2006 elaboradas por la DERFE (IFE, tomo II, 2006). Como punto de referencia se proyectó el número de mexicanos con credencial para votar que residen en el extranjero. A partir de la Verificación Nacional Muestral 2003 se detectaron 1,469,089 ciudadanos que cambiaron de domicilio a otro país.

Se estimó que 1,775,769 vivían en el domicilio localizado pero no proporcionaron información de manera personal porque estaban estudiando o trabajando en Estados Unidos. Asimismo, se detectó que 3,251,858 ciudadanos radicaban en el extranjero. Aplicando la tasa de crecimiento del Padrón Electoral y corrigiendo el error muestral contenido en la Verificación Nacional Muestral, para 2006 se estimó que el número de mexicanos a los que el IFE otorgó la credencial para votar y que residen en el exterior era aproximado a 4.2 millones.

Esta cifra se tomó como techo máximo de inscripción potencial tomando en consideración que no se sabía la cantidad de ciudadanos que de modo efectivo portaron o conservaron la credencial cuando emigraron del país (IFE, tomo II, 2006).

Construido aquel universo potencial, en el entendido de que las cifras estimadas pudieran presentar modificaciones, así como los errores de los ciudadanos en su llenado, se determinó conveniente realizar la producción de 5 millones de formatos de solicitud de inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Para cumplir el plazo legal de dotar a las embajadas y consulados de formatos de solicitud antes del 1 de octubre de 2005, durante septiembre se realizó la producción de los primeros 2 millones de ejemplares; posteriormente, en octubre, se produjeron los 3 millones restantes.

Una pieza clave en la instrumentación del voto desde el extranjero es el LNERE, pues de su validez depende el resto de las fases del proyecto. Detallado con precisión el procedimiento que debe seguirse para solicitar la inscripción en el LNERE, así como el que debía aplicar el IFE para su procesamiento, se estableció un plazo de 107 días en el que los ciudadanos pudieron obtener el formato para solicitar su inscripción y enviarlo por correo certificado al IFE, así como un periodo adicional de 30 días para que recibieran la pieza postal correspondiente.

Evaluar la efectividad de la estrategia de distribución de los formatos de inscripción al LNERE es otro tema a considerar. Con el propósito de incrementar

la accesibilidad de las solicitudes a los electores residentes en cualquier parte del mundo, el IFE diseñó una estrategia consistente en incrementar los puntos de distribución; se pasó de 140 puntos establecidos como mínimo por ley (internet y representaciones diplomáticas y consulares) a más de 7,000. Además de internet, las embajadas y consulados, se incorporó a la estrategia de distribución una Red de Promotores del Voto.

Para aprovechar el grado de organización que han alcanzado los mexicanos en Estados Unidos, se estableció un puente de corresponsabilidad con 138 organizaciones de migrantes que, de manera imparcial, desinteresada y gratuita colaboraron en el proceso de distribución y repartieron 197,200 formatos. Cabe aclarar que el IFE no realizó una selección de organizaciones, sino que éstas solicitaron su inscripción a través de la página electrónica del Instituto, previa manifestación de no tener una filiación partidista y su compromiso de apego a los principios rectores en la materia (IFE, Resumen Ejecutivo, 2006).

Otro aspecto a destacar es el Programa de Distribución Focalizada. Para colocar formatos de solicitud en puntos específicos y eventos designados, el personal del IFE se trasladó a las 12 regiones de la Unión Americana donde radica más del 75% de la población nacional. Como resultado de las actividades desplegadas en 33 ciudades, se dotó de formatos a líderes comunitarios, comercios, restaurantes y tiendas, incrementándose en más de 275 puntos la cantidad de centros de distribución (IFE, 2006). Debe mencionarse que en ocasión de las fiestas decembrinas, se aprovechó el ingreso de los migrantes a territorio nacional. El Instituto instaló centros de distribución a lo largo de las rutas que recorren para llegar a sus lugares de origen.

Se utilizaron diversos lugares y puntos de distribución en el proceso electoral de 2006; el IFE logró distribuir los 5 millones de formatos de inscripción al LNERE.

Además de evaluar la estrategia de distribución de las solicitudes, debía revisarse su procesamiento, así como el diseño y contenido del formato de inscripción. Tratándose de un documento de materia registral, para determinar el contenido y diseño del formato se consideraron diversos aspectos establecidos en la ley. En sesión extraordinaria celebrada el 24 de agosto de 2005, el Consejo General del IFE aprobó el formato y contenido de la solicitud de inscripción al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, así como el instructivo de apoyo al ciudadano para el llenado de la solicitud.

Entre otras cosas, por exigir la reproducción de datos ya contenidos en la documentación anexa y la forma de comprobar un domicilio en el extranjero,

el formato genera dudas. Tomando en cuenta el porcentaje de solicitudes de inscripción no aceptadas, amerita revisarse el diseño y contenido del formato a fin de evitar confusiones en los interesados. Cabe destacar que a pesar de su escolaridad, incluso funcionarios del Servicio Exterior Mexicano fueron rechazados en el trámite de inscripción al LNERE.

Aunado a lo anterior, deben flexibilizarse las causas por las que no se inscribe a los solicitantes en el LNERE. Enumerados 20 supuestos que podrán observarse como causas de no inscripción, se contemplan situaciones como las siguientes: que en el sobre se incluya más de una solicitud de inscripción o que el ciudadano proporcione sólo un apartado postal como domicilio en el extranjero. En el caso de un núcleo familiar que habita el mismo domicilio, es lógico suponer la intención de remitir más de una solicitud en un solo sobre, pues ello implica ahorrarse el pago de derechos por correo certificado si se tratara de envíos individuales. En cuanto al apartado postal, es pertinente considerar la situación de aquellos migrantes que sólo tienen acceso a esta clase de direcciones por carecer de domicilio establecido.

En el proceso electoral de 2006 se recomendó que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores definiera e instrumentara los mecanismos de verificación o validación que proporcionaran certeza en la aplicación de estas causas. Se recomendó también elaborar los procedimientos operativos correspondientes. La definición de criterios para el análisis de los trámites de inscripción debe ser más favorable al ciudadano. Por ejemplo, es necesario mantener la aceptación de recibir comprobantes domiciliarios a nombre de otras personas o permitir la utilización de sobres exteriores distintos al dispuesto para el envío de las solicitudes.

Durante el proceso de dictamen de procedencia o improcedencia de la inscripción, no es pertinente modificar criterios; por el contrario, es conveniente que se establezcan antes del inicio de la actividad. La experiencia revela que el Órgano de Opinión Técnica, cuyo objetivo es coadyuvar con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en el proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos legales, generó 22 criterios a lo largo del dictamen. Después de que se emitía alguna resolución por la Dirección Ejecutiva en un sentido determinado, el área de soporte legal del Órgano de Opinión Técnica procedía a documentar el criterio respectivo para casos subsecuentes.

Brindar a los ciudadanos mayores posibilidades de corregir errores u omisiones en sus trámites de inscripción, es otro punto a considerar. De acuerdo con lo sugerido por el Órgano de Opinión Técnica para la complementación

y/o reposición del trámite, se determinó el empleo de 30 tipos de notificación. Mediante un aviso de reposición de solicitud, se advertía a los interesados no inscritos la clase de incidencia y causa por la cual fue rechazada su petición. A efecto de permitirles subsanar las deficiencias o inconsistencias en que hubieren incurrido, la documentación complementaria debería recibirse por el Instituto antes del 15 de febrero de 2006.

Para el caso de aquellas solicitudes enviadas dentro del periodo legal y que como consecuencia de un error u omisión del ciudadano no cumplieron con los requisitos de procedencia, según el supuesto, se ofrecían al interesado diversas opciones: por ejemplo, enviar el comprobante de domicilio vía fax y correo electrónico; tratándose de la credencial para votar, ésta se recibía por correo ordinario o mensajería. Como parte del análisis de las solicitudes de inscripción, se determinaron 19955 trámites que presentaron alguna incidencia. De un total de 2,897 respuestas a notificaciones recibidas, 2,546 lograron subsanar el error u omisión. El periodo de envío de los primeros avisos de reposición inició el 11 de noviembre de 2005 y concluyó el 12 de enero de 2006 (IFE, tomo II, 2006).

Facilitar la corrección de errores u omisiones en el trámite de inscripción implica que el ciudadano pueda conocer sus inconsistencias desde el inicio del plazo para el registro al LNERE. El sistema para verificar el estado que guarda su trámite debe estar operando desde el 1 de octubre del año previo a la elección presidencial. Si el ciudadano espera ser notificado por los conductos tradicionales, puede privarse del tiempo suficiente para subsanar el error u omisión. En el proceso electoral de 2006, la segunda fase de notificaciones para reposición de la solicitud o complementación documental inició el 16 de enero de ese año. Expuesto de otra manera, el Sistema Nacional de Consulta Electoral (IféTel) deberá estar operando antes de arrancar la inscripción al LNERE.

Uno de los aspectos más cuestionados en la instrumentación del voto en el extranjero es el relacionado con la campaña de difusión. La estrategia para informar a los migrantes sobre su derecho a votar en la elección presidencial de 2006, concientizarlos acerca de la importancia de su voto y hacerles saber los trámites y el procedimiento de inscripción en el LNERE, propició algunos señalamientos.

Dirigida en un primer momento a promover la inscripción al LNERE, aprovechando el vínculo que existe entre los ciudadanos en el extranjero y sus comunidades de origen, así como la disponibilidad de tiempos oficiales para el Instituto, se diseñó la estrategia “pasa la voz”, cuyo objetivo fue dar a

conocer este derecho entre las familias y amistades de los migrantes a fin de generar la participación de los connacionales que residen en el exterior. Esta fase inicial de la campaña, desarrollada en territorio nacional de septiembre de 2005 a febrero de 2006, buscaba generar con el voto un vínculo emotivo mediante la exaltación de la identidad mexicana. Además de dar a conocer los trámites y plazos para registrarse en el LNERE, se intentó generar confianza sobre la seguridad de los datos personales y la secrecía del voto.

Superada la postura inicial que impedía al IFE adquirir espacios en medios de comunicación en el extranjero, con el propósito de ampliar los alcances del esfuerzo de difusión, se llegó a la determinación de comprar un plan de medios que impactara de manera eficiente a todos los mexicanos que viven en Estados Unidos. La campaña de difusión empezó a transmitirse del 12 de diciembre de 2005 al 15 de enero de 2006. A partir del 19 de diciembre de 2005 se intensificó la transmisión de *spots* en televisión y radio.

Para incentivar la inscripción al LNERE se realizaron actividades complementarias. A través de los consulados, asociaciones y organizaciones civiles como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, se distribuyeron distintos materiales de promoción. De forma adicional, se agregaron apoyos externos gratuitos concertados en la medida que el tiempo avanzaba. Dirigida a diferentes públicos, la estrategia de difusión apostó a incorporar multiplicadores de las acciones realizadas.

Carente de un espacio permanente de difusión, de manera particular en zonas de alta expulsión migratoria y en periodos de ingreso de migrantes al territorio nacional, la campaña para promover el voto de los nacionales en el extranjero puede mejorarse. Si bien la demora para iniciarla de modo oportuno se debe al retraso en la aprobación de la reforma legal que reglamentó el voto transfronterizo, lo cierto es que arrancó demasiado tarde en Estados Unidos, circunstancia que evitó impactar a un mayor número de mexicanos residentes en ese país.

Con base en el punto VI del Anexo 1 del Convenio de Colaboración firmado entre el IFE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en 2005, el 1o. de octubre de ese año en las 139 sedes diplomáticas y consulares de México en el exterior, se llevaron a cabo los actos de apertura de las cajas con los formatos de solicitud de inscripción.

Mediante un criterio ponderador, a partir de las matrículas consulares, pasaportes expedidos y población estimada en los países donde se tiene registro de la presencia de mexicanos aptos para ejercer ese derecho.

Correspondió a la Junta General Ejecutiva del IFE ordenar la impresión de las boletas electorales, de los sobres para su envío, del instructivo para el elector y de los sobres en que el material electoral se envió al ciudadano residente en el extranjero, por correo certificado o mensajería. En la elección presidencial de 2006, el paquete que remitió el IFE incluyó un sobre para el envío del voto a México, así como el porte pagado, etiquetas franqueadas, estampillas postales o cupones de respuesta internacional para cubrir la modalidad postal de correo certificado. De forma adicional, para el caso de los envíos a Estados Unidos, incluyó la etiqueta del registro único en cada pieza postal.

Apretado en el calendario electoral, el envío de la documentación y material electoral concluyó, a más tardar, el 20 de mayo del año de la elección. Recibida la boleta electoral, el ciudadano en el extranjero ejerció su derecho al voto de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro que correspondía a su preferencia. En un plazo breve, el ciudadano debió enviar al Instituto Federal Electoral, por correo certificado, el sobre que contenía la boleta electoral.

Fueron considerados votos emitidos en el extranjero los que se recibieron por el Instituto hasta 24 horas antes del inicio de la jornada electoral. El día de la jornada electoral el secretario ejecutivo rindió al Consejo General un informe previo sobre el número de votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero.

Para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero se instaló el número de mesas directivas de casilla que fueron necesarias; el número máximo de votos por mesa fue de 1,500. A las 18:00 horas del día de la jornada electoral se inició el escrutinio y cómputo de la votación. Las actas de escrutinio y cómputo de cada mesa se agruparon conforme al distrito electoral que correspondió. El Secretario Ejecutivo del IFE entregó a los integrantes del Consejo General el informe que contenía los resultados, por distrito electoral uninominal, de la votación recibida del extranjero y ordenó su inclusión, por distrito electoral, en el sistema de resultados electorales preliminares.

Según lo establecía el artículo 336 del COFIPE, los partidos políticos y sus candidatos a cargos de elección popular no podrían realizar campaña electoral en el extranjero; quedaban prohibidas, en cualquier tiempo, las actividades, actos y propaganda electoral. Esta prohibición impidió que los mexicanos en el extranjero tuvieran posibilidades de conocer las propuestas de los partidos y sus candidatos, circunstancia que no permitió la cercanía necesaria entre partidos, candidatos y ciudadanos en el exterior.

Con el propósito de solventar esa situación, en 2006 el IFE integró un paquete electoral postal que contenía un disco compacto de audio con las propuestas de los candidatos presidenciales y un DVD con los mensajes en video, así como un cuadernillo con textos elaborados por los partidos políticos y coaliciones.

En conclusión, podemos referir que fue en la elección presidencial de 2006 cuando por primera vez los mexicanos radicados en el exterior pudieron emitir su voto para elegir al presidente de la República; se definió además que el voto se realizaría con la modalidad postal. La Tabla 3 muestra el comportamiento en la elección federal, los porcentajes de participación y el costo que tuvo este primer ejercicio democrático de voto desde el extranjero en el país.

Como podemos observar en esta tabla, el entonces IFE incorporó al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero a 40,876 ciudadanos radicados en más de 80 países; el mayor porcentaje de ciudadanos interesados en participar se registró en Estados Unidos, con 87.49% del total de los registros.

TABLA 3

VOTO EN EL EXTRANJERO EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2005-2006.  
CIFRAS RELEVANTES DEL VOTO EN EL EXTRANJERO  
EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2005-2006

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

Fuente: (Gris, Perla, 2014), *Voto en el extranjero: ¿qué aprendimos de la experiencia de 2006?* [en línea], 2014. Dirección URL: [http://www.iberomx.com/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/4\\_GRIS\\_VOCESYCONTEXTOS\\_NOI7.pdf](http://www.iberomx.com/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/4_GRIS_VOCESYCONTEXTOS_NOI7.pdf) (consulta: 10 de octubre de 2016).

Ahora bien, en cuanto a la distribución nacional se tuvieron inscritos ciudadanos de las 32 entidades federativas. El Distrito Federal y Jalisco fueron las que congregaron el mayor número de solicitudes. El total de mexicanos residentes en el extranjero que sufragaron en la elección presidencial de 2006 fue de 32,621 (IFE, tomo II, 2006).

Es importante reconocer que por ser un primer proceso electoral en esta modalidad, la respuesta ciudadana podría ser limitada. Se trataba pues, de un ejercicio de participación, donde más de 33 mil ciudadanos pudieron ejercer su derecho al voto; no hubo una gran participación (Tabla 4).

Este primer ejercicio generó reflexiones y una serie de retos respecto al proceso de voto desde el extranjero. Hay que subrayar que además de tratarse de una actividad sin precedentes en el país, la autoridad electoral realizó un trabajo que comenzó con un diagnóstico generado por expertos que pudieron opinar sobre la implementación de este derecho.

Se detectó la necesidad de contar con información actualizada respecto a los residentes en el extranjero para generar herramientas de cuantificación más

TABLA 4

INFORME DE LOS RESULTADOS DE LA VOTACIÓN EMITIDA  
POR LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO (VMRE), 2006

I. Cómputo total

| <i>Partido</i>                          | <i>Votos<br/>(total nacional)</i> |
|---|-----------------------------------|
| PAN                                     | 19,016                            |
| PRI-PVEM                                | 1,360                             |
| PRD-PT                                  | 11,090                            |
| Nueva Alianza                           | 128                               |
| Alternativa (Partido Político Nacional) | 887                               |
| Candidatos no registrados               | 29                                |
| Votos nulos                             | 111                               |
| Actas procesadas                        | 300                               |
| Total de actas                          | 300                               |
| Participación ciudadana                 | 79.80%                            |

Nota: Los resultados de la votación de los mexicanos en el extranjero no incluyen los votos emitidos mal requisitados.

Fuente: IFE. Informe de los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero [en línea], 2006. Dirección URL: [http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados\\_03\\_06.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados_03_06.pdf) (consulta: 18 de octubre de 2016).

confiables y oportunas, que permitieran detectar a los potenciales votantes. Además, era importante conocer las características sociales, económicas y culturales del electorado para poder diseñar estrategias que resultaran atractivas, oportunas y de interés para el elector.

Otro reto residió en la falta de confianza en las instituciones. Habrá que recordar las razones que fortalecieron la necesidad de contar con un instituto electoral independiente y autónomo. Desgraciadamente, en la percepción de muchos ciudadanos se registran momentos en la historia política del país que generaron polémica respecto al resultado de las elecciones. Esta situación no es ajena para los mexicanos en el exterior, sobre todo porque muchos ellos emigraron en las décadas de 1980 y 1990, cuando en México no había un régimen político de corte democrático.

Además, muchas personas veían a las instancias electorales como dependientes del gobierno, llámese federal o estatal. Muchas veces el concepto de “organismo autónomo” de los institutos electorales no es plenamente conocido, lo que genera poca confianza en el procedimiento y emisión del voto desde el exterior.

Esta desconfianza generó que muchos de los potenciales electores no participaran por temor a que sus datos personales, sobre todo los de residencia, fueran públicos, y considerando el estatus migratorio irregular en muchos de los casos, resultaría lógico el temor a que otras instancias pudieran obtener dicha información.

Otro reto importante residió en la coordinación institucional. El IFE no contaba con oficinas fuera del territorio nacional, por lo que fue necesario establecer convenios de colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Servicio Postal Mexicano, medios de comunicación, así como diversas organizaciones de mexicanos radicados en el exterior, para efecto de conseguir que la promoción de la campaña de participación para mexicanos residentes en el extranjero consiguiera llegar a la mayor cantidad de ciudadanos (Gris, Perla, 2014).

En la elección de 2006 se generaron altas expectativas en cuanto a la posible participación política de los mexicanos residentes en el extranjero, la experiencia inicial derivó, de cierta manera, en desilusión dado los resultados finales. Previo a la aprobación de la reforma constitucional de 1996 y su regulación legal de 2005, algunos especialistas advertían la posibilidad de que los mexicanos en el extranjero decidieran ese año las elecciones presidenciales (Carpizo, 1998).

Sobre el tema de la participación, es importante mencionar que el bajo índice de participación política también se entrelaza con algunos rasgos del sistema político de cada país. En este sentido, el voto en el extranjero puede servir como referente para ubicar problemas propios de la cultura política nacional. Según lo destaca Gustavo López Montiel, el escaso nivel de participación extraterritorial en la elección presidencial de 2006 también se debió, de manera esencial, a un problema de confianza hacia los partidos políticos (IFE, Evaluación, 2006).

Analizar la primera experiencia del voto de los nacionales en el extranjero implica revisar aquellas situaciones que poco o nada contribuyen a incrementar la participación política de los mexicanos en el exterior. Entre los aspectos a corregir pueden citarse la campaña de difusión y el procedimiento de inscripción al LNERE. Después de esta experiencia se pudieron identificar áreas de oportunidad en los temas que se muestran en la Tabla 5.

*Diagnóstico poco objetivo y veraz.* Para la elección presidencial de 2006 se estimó que la cantidad total de migrantes con credencial para votar era superior a los 4 millones de ciudadanos, cifra especulativa que no logró determinar la cantidad de nacionales que de modo efectivo portaron o conservaron la credencial de elector cuando emigraron del país.

Al respecto, era imposible obtener datos duros respecto a la cantidad de mexicanos que radicaban en el exterior, pues es un hecho conocido que gran cantidad de los migrantes sale del país de manera ilegal, por lo que no se tiene un registro exacto de cuánto representa esa migración.

Además, faltó contar con datos duros sobre la cantidad de credenciales de elector que tenían los mexicanos en el exterior, ya que se tomaron como base para el cálculo del universo potencial de electores las estimaciones sobre el número de inscritos en el listado nominal del territorio nacional que ya no vivían en su domicilio por haberse mudado al extranjero. Esta cifra constituyó el único dato que se tenía sobre la posibilidad máxima de votantes desde el extranjero, pero no identificaba la proporción de inscritos que aún conserva su credencial para votar.

*Campaña ineficaz de difusión.* Debido a los tiempos legales, la campaña de difusión en el territorio nacional inició sólo cuatro meses antes de que concluyera el plazo para obtener la inscripción al Registro Federal de Electores, la credencial para votar y su inscripción al LNERE. En cuanto a la campaña en el extranjero, duró sólo un mes; comenzó a transmitirse en Estados Unidos a finales de diciembre de 2005, cuando el plazo para realizar los trámites vencía el 15 de enero de 2006.

Tabla 5

Solicitud de registro a la LNERE, 2012  
Cifras relevantes del VMRE 2011-2012

| Datos relevantes sobre la solicitud de registro a la LNERE<br>Corporativo 2005-2006 vs. 2011-2012 |  |  |   |
|---|--|--|---|
| Concepto  | 2005-2006  | 2011-2012  | %   |
| Formato de inscripción impresos   | 5,000,000  | 250,000  | -95%  |
| Piezas postales recibidas   | 56,749   | 62,294   | +9%   |
| Primera recepción de piezas postales  | 4 de octubre de 2005<br>1 pieza proveniente de España  | 6 de octubre de 2011<br>2 piezas provenientes de Estados Unidos  |   |
| Semana de mayor recepción de piezas postales  | 16 al 22 de enero de 2006, 30,587 piezas   | 16 al 22 de enero de 2012, 14,560 piezas   | -63%  |
| SILNERE recibidas   | 56,295   | 61,869   | +95%  |
| Países  | 86   | 104  | +30%  |
| SILNERE provenientes de EUA   | 50,143   | 46,490   | -7%   |
| SILNERE provenientes del resto del mundo  | 6,152  | 14,880   | 1,425%  |
| Top 10 países   | EUA..... 50,143<br>España..... 1,402<br>Canadá..... 1,071<br>Reino Unido..... 566<br>Francia..... 561<br>Alemania..... 445<br>Italia..... 248<br>Suiza..... 207<br>Países Bajos..... 113<br>Australia..... 104 | EUA..... 46,490<br>España..... 2,880<br>Canadá..... 2,410<br>Reino Unido... 1,184<br>Francia..... 1,412<br>Alemania..... 1,462<br>Italia..... 503<br>Suiza..... 380<br>Países Bajos..... 317<br>Australia..... 365 | EUA..... 7%<br>España..... +72%<br>Canadá..... +169%<br>Reino Unido.... +109%<br>Francia..... +152%<br>Alemania..... +228%<br>Italia..... +103%<br>Suiza..... +83%<br>Países Bajos..... +180%<br>Australia..... +251% |

Fuente: IFE, Informe de los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero [en línea], 2012. Dirección URL: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1ED8927D234EE2E605257E4D00531383/\\$FILE/1\\_Informe\\_Final\\_VMRE.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1ED8927D234EE2E605257E4D00531383/$FILE/1_Informe_Final_VMRE.pdf) (consulta: 15 de octubre de 2016).

Es decir, hubo muy poco tiempo para que las personas que radican en el extranjero se enteraran de que por primera vez podrían emitir su voto por el presidente de la República aun cuando no vivieran en México.

Además de dar a conocer el nuevo derecho, dos objetivos de comunicación se desprenden como prioridad en la estrategia de difusión: poner al alcance de quienes están en posibilidad de votar los elementos para inscribirse en el LNERE y motivarlos para hacerlo.

Dirigida a diferentes públicos, la estrategia de difusión utilizó distintos medios para dar a conocer información básica sobre el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero. Considerando que el decreto mediante el cual se reformó el COFIPE fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2005, las campañas de difusión iniciaron, en su primera fase, en septiembre del mismo año. La segunda fase, dedicada a difundir el voto en el extranjero en territorio estadounidense, se desarrolló a partir de la segunda quincena de diciembre. Frente a tales condiciones es pertinente tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Ofrecer un espacio propio de difusión en territorio nacional utilizando los tiempos oficiales que corresponden al IFE. Debido al continuo contacto que mantienen los migrantes con su comunidad de origen, el público destinatario es un multiplicador de las acciones de difusión.
- Comenzar la campaña de difusión en territorio nacional desde enero del año previo a la elección.
- Realizar una campaña de difusión con la suficiente anticipación en Estados Unidos, contemplando la contratación de medios masivos de comunicación.
- Incorporar mecanismos de difusión para los mensajes de los partidos políticos y coaliciones, así como de sus candidatos.
- Llevar a cabo campañas permanentes de difusión en zonas de alta expulsión migratoria y en periodos de ingreso de los migrantes a su lugar de origen. El Programa Paisano puede emplearse para difundir el ejercicio del voto extraterritorial y la distribución de formatos de solicitud para inscribirse en el LNERE.
- Utilizar las redes sociales como mecanismos de difusión universal.

Concentrada de manera importante en Estados Unidos, de modo concreto en siete de sus estados, la campaña de difusión debe tomar en cuenta el perfil

de las y los mexicanos residentes en ese país. Con un mayor nivel sociodemográfico, los migrantes que residen en otras naciones tienen mayor probabilidad de acceder a mecanismos de comunicación más simples como el correo electrónico y algún otro esfuerzo adicional. Los ciudadanos residentes en Estados Unidos esperan una comunicación más directa, digamos hasta personal.

El 29% de los mexicanos establecidos en aquel país se enteró que podía votar en la elección presidencial mediante anuncios por televisión, un 15% a través de noticias y un 12% por periódicos y revistas. Sólo un 11% manifestó haberse enterado por amigos y familiares radicados en México (IFE, Anexo evaluación, 2006).

Un punto trascendente en la campaña de difusión es persuadir sobre la trascendencia de votar. La mayoría de quienes están en posibilidad de sufragar son los llamados “nuevos arribos”, así catalogados los que llegaron a establecerse durante los últimos 15 años, en su mayoría con una situación migratoria irregular. Bajo esa lógica, aun si tuvieran consigo la credencial para votar, el primer freno a su participación es la desconfianza. Les resulta poco confiable dar una dirección en la que pueden ser localizados para recibir la boleta electoral.

*Desconocimiento de las candidaturas y plataformas electorales.* El COFIPE prohibía que los partidos políticos y sus candidatos pudieran realizar campaña electoral en el extranjero. Bajo ninguna circunstancia los partidos podían utilizar recursos provenientes del financiamiento público o privado, en cualesquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el exterior. Dicha circunstancia impide el mínimo acercamiento con los electores, provocando desánimo, indiferencia y poco conocimiento sobre las propuestas de los candidatos, por lo que se recomienda:

- Evaluar la posibilidad de establecer mecanismos de contacto entre los partidos y candidatos con las comunidades de mexicanos en el extranjero.
- Permitir la realización de actos de campaña en el extranjero.
- Limitar los actos de campaña en el extranjero a sitios preestablecidos indicados por el Instituto Federal Electoral.
- Mantener la prohibición de utilizar en la realización de actos de campaña recursos y financiamiento procedentes del exterior.
- Fiscalizar los actos de campaña que los partidos políticos y candidatos realicen en el extranjero.

- Exigir la presentación de informes sobre las actividades y gastos que representó la campaña en el extranjero.

*Conformación de la LNERE.* Una actividad clave en la instrumentación del voto extraterritorial es la conformación del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, pues, como se ha destacado, de su validez depende el resto de las fases del proyecto. Integrada por un gran número de acciones establecidas en la ley, comprende desde la elaboración y producción de la solicitud de inscripción, pasando por su distribución, hasta la revisión de criterios y causas por las cuales se decide no inscribir al solicitante.

Según una encuesta realizada por el propio IFE, 28% de los mexicanos interesados en votar desde el extranjero considera que fue fácil obtener la solicitud de inscripción en el LNERE. Sin embargo, sólo 17% la obtuvo a través de los consulados nacionales. Tomando en cuenta el grado de escolaridad de quienes participaron en la encuesta, 36% la obtuvo vía internet (IFE, Anexo evaluación, 2006).

*Participación del Servicio Exterior Mexicano.* México cuenta con un sistema consular sumamente sólido en Estados Unidos. Se trata de un servicio exterior amplio y fortalecido que apoya a la población extranjera más numerosa en aquel país. Presente en las principales ciudades de la Unión Americana, su participación en la instrumentación del voto transnacional puede resultar estratégica.

Suscrito en agosto de 2005, el convenio de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene como objeto establecer los mecanismos bajo los cuales el IFE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, proporcionará a la SRE los formatos de solicitud de inscripción, misma que los pondrá a disposición de los ciudadanos mexicanos en las sedes diplomáticas y consulares de México en el extranjero. Es compromiso de la secretaría asegurar el manejo eficiente, seguro y oportuno de la documentación objeto del presente convenio. En realidad se trata de un compromiso limitado y de poco alcance (IFE, Convenio, 2005).

Instrumento que precisa un ámbito de responsabilidad muy reducido para la Cancillería, el convenio de colaboración pone de manifiesto que en la planeación interinstitucional se escatimó el papel de ciertas dependencias. Por lo que toca a la Secretaría, en la instrumentación del voto en el extranjero debe involucrarse de manera más amplia la participación del Servicio Exterior Mexicano. A continuación se señalan algunas actividades por desarrollar:

- Modificar el convenio de colaboración a fin de incorporar actividades permanentes dirigidas a promover la participación política de los migrantes.
- Asignar al Servicio Exterior Mexicano actividades adicionales a la distribución de los formatos de solicitud de inscripción al LNERE.
- Operar módulos para la credencialización de mexicanos en el exterior en las embajadas y consulados.
- Instalar buzones para el depósito de solicitudes de inscripción al LNERE en las sedes diplomáticas y consulares.
- Extender la capacitación del personal diplomático y consular para orientar en el trámite de inscripción al LNERE.

## Elecciones federales 2012

En el Proceso Electoral Ordinario 2011-2012, el IFE aplicó una estrategia específica de promoción del voto desde el extranjero al conocer las experiencias de la elección anterior. En esa ocasión, y para tratar de que la participación fuera más extensa, el Instituto, a través del Consejo General, acordó validar la credencial con terminación 03 y habilitar así a miles de mexicanos más, que por encontrarse fuera del país no pudieron renovar su credencial para votar.

Además, se dotó de equipo y personal en 30 consulados de Estados Unidos, donde funcionarios del IFE auxiliaron en el llenado de la solicitud para votantes. Estos consulados fueron: Albuquerque, Atlanta, Austin, Boston, Chicago, Dallas, Denver, Filadelfia, Fresno, Houston, Indianápolis, Las Vegas, Los Ángeles, Miami, Nueva York, Orlando, Oxnard, Phoenix, Portland, Raleigh, Sacramento, Salt Lake City, San Antonio, San Bernardino, San Diego, San Francisco, San José, Santa Ana, Seattle y Washington.

Ese año, por primera ocasión, las habitantes del Distrito Federal —hoy Ciudad de México— pudieron elegir al Jefe de Gobierno desde el extranjero, lo que sin duda contribuyó a contar con una mayor participación.

Dentro de la estrategia de promoción realizada en 2012, se establecieron cinco ejes de acción:

1. Estrategia digital a través del microsítio del VMRE y las redes sociales.
2. Estrategia de vinculación con las organizaciones de mexicanos residentes en el extranjero.

3. Estrategia en territorio nacional a través de los órganos desconcentrados.
4. Estrategia presencial.
5. Elaboración de contenidos para la estrategia de comunicación y de difusión.

Con estas líneas de acción se sumaron esfuerzos de distintas instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a través de los Centros de Enseñanza para Extranjeros (CEPE); el Programa Paisano del Instituto Nacional de Migración; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía y el Conacyt; la Universidad de Notre Dame; el Centro Katz de la Universidad de Chicago, y la Universidad Iberoamericana. Además, en el rubro de medios de comunicación promovieron el voto el Canal 22 y el Canal 11.

En la elección de 2012 la Lista Nominal de Mexicanos Residentes en el Extranjero creció a 59,115 ciudadanos que podían votar desde 104 países. De ellos, ejercieron su derecho al voto 40,961 mexicanos. Es importante mencionar que 29,539 provinieron de Estados Unidos y 11,422 del resto del mundo. (IFE, 2012)

El informe final del IFE presenta cifras relevantes, pues a pesar de que en 2012 se sumaron esfuerzos de diversas instituciones para promover el voto desde el extranjero y se implementó todo un operativo para incentivar la participación, el costo individual de cada voto recibido fue muy alto. Se calcula que cada voto le costó al erario público cerca de ocho mil pesos. Los resultados del ejercicio de 2012 pueden analizarse en las tablas 6 y 7.

Para la elección de 2005-2006 se esperaba un gran número de votos desde el exterior, ya que se trataba de la primera vez que los ciudadanos que no radicaban en el país podían participar; sin embargo, los resultados mostraron una baja participación. En 2012 se recibieron 62,294 solicitudes postales de voto, resultando 59,044 como procedentes para integrar la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

La mayoría de esos votos provinieron de Estados Unidos, España y Canadá. Sin embargo, podemos observar que se incrementó de manera sustancial la participación en Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Australia, Países Bajos, Canadá y España. Mientras que en 2006 se obtuvo participación de mexicanos residentes de 86 países, para 2012 se había llegado a 104 naciones, incrementando la cobertura en un 30% respecto al primer ejercicio.

TABLA 6

MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

| Concepto  | 2005-2006                        | 2011-2012                        | %                                |
|---|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Ciudadanos inscritos en LNERE                       | 40,876                           | 59,115                           | +45%                             |
| País de residencia de ciudadanos inscritos en LNERE | 80                               | 104                              | +30%                             |
| Top 10 países                                       |                                  |                                  |                                  |
| EUA.....  | 35,763                           | EUA..... 45,586                  | EUA..... +27%                    |
| España.....   | 1,238                            | Canadá..... 2,814                | Canadá..... +226%                |
| Canadá.....   | 863                              | España..... 2,345                | España..... +89%                 |
| Francia.....  | 510                              | Alemania..... 1,421              | Alemania..... +262%              |
| Reino Unido.....                                    | 447                              | Francia..... 1,375               | Francia..... +170%               |
| Alemania.....                                       | 393                              | Reino Unido... 1,129             | Reino Unido..... +153%           |
| Italia.....   | 212                              | Italia..... 492                  | Italia..... +132%                |
| Suiza.....  | 188                              | Suiza..... 378                   | Suiza..... +101%                 |
| Países Bajos.....                                   | 100                              | Australia..... 360               | Australia..... +362%             |
| Bélgica.....  | 83                               | Países Bajos..... 311            | Países Bajos..... +211%          |
| Top 10 estados EUA                                  |                                  |                                  |                                  |
| California.....                                     | 13,506                           | California.....12,318            | California..... 9%               |
| Texas.....  | 5,812                            | Texas..... 7,127                 | Texas..... +23%                  |
| Illinois.....                                       | 3,604                            | Illinois..... 4,784              | Illinois..... +33%               |
| Arizona.....  | 1,476                            | Florida..... 3,039               | Florida..... +168%               |
| Florida.....  | 1,132                            | Nueva York..... 2,514            | Nueva York..... +127%            |
| Nueva York.....                                     | 1,108                            | Arizona..... 2,326               | Arizona..... +58%                |
| Georgia.....  | 817                              | Georgia..... 1,551               | Georgia..... +90%                |
| Carolina del Norte....                              | 716                              | Nevada..... 1,207                | Nevada..... +83%                 |
| Colorado.....                                       | 674                              | Carolina del Norte..1,001        | Carolina del Norte.. +40%        |
| Nevada.....   | 661                              | New Jersey..... 857              | New Jersey..... +62%             |
| Top 10 México                                       |                                  |                                  |                                  |
| Distrito Federal.....                               | 6,281                            | Distrito Federal... 9,644        | Distrito Federal... +54%         |
| Jalisco.....  | 5,047                            | México..... 6,199                | México..... +49%                 |
| México.....   | 4,149                            | Jalisco..... 5,779               | Jalisco..... +15%                |
| Michoacán.....                                      | 3,368                            | Guanajuato..... 3,545            | Guanajuato..... +27%             |
| Guanajuato.....                                     | 2,793                            | Michoacán ..... 3,489            | Michoacán ..... +4%              |
| Nuevo León.....                                     | 1,799                            | Nuevo León..... 2,992            | Nuevo León..... +66%             |
| Puebla.....   | 1,631                            | Puebla..... 2,959                | Puebla..... +81%                 |
| Baja California.....                                | 1,582                            | Baja California... 2,143         | Baja California..... +35%        |
| Chihuahua.....                                      | 1,235                            | Chihuahua..... 2,024             | Chihuahua..... +64%              |
| Veracruz.....                                       | 1,181                            | Veracruz.....2,015               | Veracruz..... +69%               |
| Sexo inscritos en LNERE                             | 17,622 mujeres<br>23,254 hombres | 26,755 mujeres<br>32,360 hombres | 51.82% mujeres<br>40.31% hombres |

Fuente: IFE, Informe de los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero [en línea], 2012. Dirección URL: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1ED8927D234EE2E605257E4D00531383/\\$FILE/1\\_Informe\\_Final\\_VMRE.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1ED8927D234EE2E605257E4D00531383/$FILE/1_Informe_Final_VMRE.pdf) (consulta: 15 de octubre de 2016).

Tabla 7

VOTOS RECIBIDOS DESDE EL EXTRANJERO

| Concepto                                    | 2005-2006                  | 2011-2012                        | %                              |
|---|----------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Sobres postales voto recibido               | 33,111                     | 40,961                           | +22.89%                        |
| Sobres-voto turnados a escrutinio y cómputo | 32,632                     | 40,737                           | +24.83%                        |
| Top 10 países                               | EUA..... 28,346            | EUA..... 29,348                  | EUA..... +4%                   |
|   | España..... 1,168          | Canadá..... 2,192                | Canadá..... +166%              |
|   | Canadá..... 823            | España..... 2,180                | España..... +87%               |
|   | Francia..... 464           | Francia..... 1,195               | Francia..... +158%             |
|   | Reino Unido..... 428       | Alemania..... 1,188              | Alemania..... +223%            |
|   | Alemania..... 368          | Reino Unido..... 877             | Reino Unido.... +105%          |
|   | Italia..... 191            | Italia..... 407                  | Italia..... +113%              |
|   | Suiza..... 183             | Suiza..... 351                   | Suiza..... +92%                |
|   | Países Bajos..... 94       | Australia..... 303               | Australia..... +309%           |
|   | Bélgica..... 77            | Países Bajos..... 286            | Países Bajos..... +204%        |
| Top 10 estados EUA                          | California..... 11,268     | California..... 8,548            | California..... +24%           |
|   | Texas..... 4,127           | Texas..... 5,141                 | Texas..... +25%                |
|   | Illinois..... 2,833        | Illinois..... 2,887              | Illinois..... +25%             |
|   | Arizona..... 1,121         | Arizona..... 1,657               | Arizona..... +48%              |
|   | Florida..... 927           | Florida..... 1,448               | Florida..... +56%              |
|   | Nueva York..... 863        | Nueva York ..... 1,230           | Nueva York ..... +43%          |
|   | Georgia..... 592           | Georgia..... 941                 | Georgia..... +59%              |
|   | Carolina del Norte.... 564 | Colorado ..... 632               | Colorado ..... +16%            |
|   | Colorado..... 543          | Carolina del Norte.... 556       | Carolina del Norte.... -1%     |
|   | Washington..... 493        | Nevada..... 524                  | Nevada..... +10%               |
| Top 10 México                               | Distrito Federal... 5,595  | Distrito Federal... 8,077        | Distrito Federal... +44%       |
|   | Jalisco..... 4,220         | México..... 4,391                | México..... +28%               |
|   | México..... 3,424          | Jalisco..... 4,190               | Jalisco..... -1%               |
|   | Michoacán..... 2,670       | Nuevo León..... 2,441            | Guanajuato..... +77%           |
|   | Guanajuato..... 2,079      | Guanajuato..... 2,131            | Michoacán..... +3%             |
|   | Nuevo León..... 1,378      | Michoacán..... 2,127             | Nuevo León..... +20%           |
|   | Baja California .... 1,353 | Puebla..... 1,700                | Puebla..... +33%               |
|   | Puebla..... 1,280          | Baja California... 1,566         | Baja California..... +16%      |
|   | Chihuahua..... 1,005       | Chihuahua..... 1,430             | Chihuahua..... +42%            |
|   | Veracruz..... 949          | Veracruz..... 1,179              | Veracruz..... +24%             |
| Sexo sobres-voto recibido                   | N/A                        | 19,145 mujeres<br>21,592 hombres | 47.0% mujeres<br>53.0% hombres |
| Países de procedencia                       | 71                         | 91                               | +28.19%                        |

Fuente: IFE, Informe de los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero [en línea], 2012. Dirección URL: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.ns/f/1ED8927D234EE2E605257E4D00531383/\\$FILE/1\\_Informe\\_Final\\_VMRE.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.ns/f/1ED8927D234EE2E605257E4D00531383/$FILE/1_Informe_Final_VMRE.pdf) (consulta: 16 de octubre de 2016).

Como se puede apreciar en estas tablas, hay que destacar que la participación de los mexicanos residentes en el exterior se ha ido incrementando de manera significativa. Tan solo entre 2006 y 2012 el número de solicitudes válidas aumentó un 45 por ciento.

Como hemos afirmado con anterioridad, el ejercicio de 2005-2006 contaba con información limitada, era una experiencia nueva y el reto era trabajar para conseguir mayores indicadores para el proceso 2011-2012. De acuerdo con el Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, se incrementaron los niveles de participación en un 25% respecto al 2006. Además, se redujeron los costos en un 54 por ciento.

Desde 2009 el IFE creó una oficina permanente de vinculación electoral de mexicanos en el extranjero. Firmó convenios estratégicos con diversas instituciones que permitieron extender las campañas de difusión y conseguir la integración de estudios y diagnósticos previos al inicio del proceso electoral. Otro cambio importante fue que de 2006 a 2012, dicha institución absorbió la totalidad de costos de toda la cadena de envíos postales, garantizando así la gratuidad del trámite y del derecho al sufragio universal.

Es de reconocer la creación de una red de vinculación con mexicanos en el extranjero, de comunicadores hispanos y de instituciones y universidades ligados al proyecto. Estas redes sin duda fortalecieron y mejoraron la percepción que tienen los ciudadanos, tanto del programa, como de las instituciones que en él participan. Son precisamente estas organizaciones las que abonan en la confianza de los ciudadanos y son garantes y vigilantes de que el proceso electoral se lleve a cabo de manera correcta, y así generar la certeza entre los migrantes de que su voto cuenta.

En la experiencia de 2012, otro dato a destacar es la vinculación institucional con la Secretaría de Relaciones Exteriores para orientar a través de los consulados sobre la inscripción a la LNRE, la propia participación transversal del IFE a través de las áreas del Instituto, los consejeros electorales y los partidos políticos, así como el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Con la segunda experiencia el IFE adquirió un *expertise* en la materia: era importante reconocer las limitaciones de la vía postal, además de subrayar los cambios en los elementos técnicos, jurídicos y administrativos necesarios para incentivar la participación.

En el Informe Final realizado por dicha institución quedó claro que todos los requerimientos y procedimientos se apegaron a la ley, pero también se precisó que el Instituto utilizó sus facultades reglamentarias para innovar y

favorecer la participación de los ciudadanos bajo interpretaciones garantistas de la legislación.

De los grandes temas mencionados a lo largo del Informe, así como de las reuniones de evaluación y los estudios que fueron publicados posteriormente, se desprende que los temas críticos son el “correo postal certificado” y el “acceso al registro” a través de la credencialización en el extranjero o el mecanismo que permita validar la inscripción al LNERE.

Debemos ser contundentes en señalar que el correo postal certificado ha dejado de existir en diversos países y los plazos señalados en la ley están lejos de poder cumplirse a través de los convenios con el Servicio Postal Mexicano, que a su vez lo hace con la Unión Postal Universal. Es cierto que son diversos asuntos más los que se deben analizar, pero fundamentalmente es coincidente la urgencia para atender las inconsistencias de la legislación en estos rubros y lograr que México cuente con un modelo de voto en el extranjero moderno, eficiente y adecuado a las necesidades del perfil de su migración y del sistema electoral mexicano.

El sistema electoral mexicano es reconocido a nivel internacional y el mismo Informe Final de Observación Electoral de la Unión Europea del PEF 2011-2012 señala que se debe abrir la discusión para facilitar la participación de los ciudadanos en el extranjero. Sin lugar a dudas los ciudadanos estarán cada vez más informados de la posibilidad de votar desde el extranjero. Pero podemos avanzar más rápidamente en este ámbito con base en la experiencia.

Por ello, es recomendable que se mantengan las campañas de promoción sobre la actualización y obtención de la Creencia para Votar para aquellos ciudadanos con posibilidad de visitar el territorio nacional. Es importante mantener el contacto con los ciudadanos en el extranjero y resulta fundamental continuar incrementando la red de contactos y sobre todo apoyar en los estudios jurídicos y administrativos necesarios para el impulso de modificaciones legales (IFE, 2012).

El INE debe planear y realizar las acciones necesarias para aplicar la norma con el debido tiempo y comenzar a informar a los ciudadanos de la elección presidencial a realizarse en el 2018. Todo ello acompañado de la vinculación con los ciudadanos y de ejercicios de educación cívica para fortalecer la cultura democrática de los mexicanos residentes en el extranjero.

El número de formatos de inscripción del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero de 2012, así como los resultados de la elección

presidencial de los ciudadanos que participaron desde el extranjero se muestran en las tablas 8 y 9, respectivamente.

Ante la imposibilidad de saber con exactitud el número de mexicanos residentes en el extranjero que llevaron consigo la credencial para votar, el

TABLA 8

FORMATOS DE INSCRIPCIÓN LISTADO NOMINAL  
DE ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, 2012

| <i>Región o país</i> | <i>Número de formatos</i> |
|----------------------|---------------------------|
| África               | 600                       |
| Asia                 | 5,600                     |
| Europa               | 53,200                    |
| Oceanía              | 900                       |
| América Latina       | 30,800                    |
| Canadá               | 38,000                    |
| Estados Unidos       | 870,900                   |

Fuente: IFE, Informe de los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero [en línea], 2012. Dirección URL: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/1ED8927D234EE2E605257E4D00531383/\\$FILE/1\\_Informe\\_Final\\_VMRE.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1ED8927D234EE2E605257E4D00531383/$FILE/1_Informe_Final_VMRE.pdf) (consulta: 15 de octubre de 2016).

TABLA 9

CÓMPUTO TOTAL DE LA VOTACIÓN EMITIDA POR LOS MEXICANOS  
RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, 2012

| VOTACIÓN POR CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA |              |          |
|---|--------------|----------|
| <i>Partido</i>  | <i>Votos</i> | <i>%</i> |
| PAN   | 17,169       | 42.17    |
| PRI-PVEM  | 6,359        | 15.62    |
| PRD-PT-Convergencia                                     | 15,878       | 39.00    |
| Nueva Alianza   | 829          | 2.04     |
| Candidatos no registrados                               | 75           | 0.18     |
| Votos nulos   | 404          | 0.99     |

Fuente: INE, Voto de los mexicanos residentes en el extranjero [en línea], 2012. Dirección URL: <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico-de-resultados> (consulta: 22 de octubre de 2016).

cálculo seguía apoyándose en estimaciones. Para la elección presidencial de 2012 el universo potencial de votantes en el extranjero presentó algunas variantes, de manera particular aquellas que resultaron de un mayor número de desplazados.

Difundir la estrategia de credencialización orientada a migrantes como parte del plan de difusión en territorio nacional es un aspecto que merece atención. Debido a los requisitos exigidos para estar en aptitud de votar desde el extranjero, la credencialización es un tema vertebral más al considerar que es incierta la cifra de connacionales que conservan su credencial para votar.

De acuerdo con un estudio realizado en 2006 por el Pew Hispanic Center en Estados Unidos, sólo 31% de los mexicanos residentes en el extranjero conservaban su credencial de elector cuando emigraron (López Gustavo, 2006). Este dato indica que la cifra de posibles votantes es incierta.

A las fuentes de datos consideradas para determinar las cantidades de los formatos de solicitud de inscripción en el LNERE debe agregarse la realización de estudios fuera del territorio nacional que permitan estimar con mayor precisión las cantidades de probables votantes. Calcular el universo de mexicanos en el extranjero con intención de votar es muy complejo. Bajo esta propuesta podrían considerarse como fuentes de datos las siguientes:

- Cantidad de matrículas consulares emitidas.
- Número de pasaportes expedidos en las representaciones consulares.
- Información estadística relativa a la migración de mexicanos a los Estados Unidos.
- Verificaciones nacionales muestrales del padrón electoral.
- Estudios y encuestas realizados por especialistas dentro y fuera del territorio nacional.
- Fuentes de datos generadas en Estados Unidos, por ejemplo, el censo estadounidense y la encuesta C2SS.

Un reto adicional es que aun contando con 139 sedes diplomáticas y consulares en el exterior, en la instrumentación del voto en el extranjero las misiones se emplearon para la distribución del formato de solicitud de inscripción en el LNERE y, de manera relativa en la difusión del nuevo derecho.

Con base en la cláusula segunda, inciso *d* del Convenio de Colaboración suscrito entre el IFE y la SRE, el Instituto se comprometió a capacitar a los funcionarios de las sedes diplomáticas y consulares designados por la Secretaría,

para brindar información y orientación a los ciudadanos interesados en inscribirse en el LNERE. El personal del Servicio Exterior Mexicano se involucró también en la difusión y promoción de ese derecho.

Ajeno a los trámites de inscripción en el LNERE, el personal del Servicio Exterior se limitaba a entregar los formatos de solicitud correspondientes e intervenir, de modo marginal, en la campaña de difusión del voto en el extranjero. Subutilizado ese recurso, podría plantearse la posibilidad de involucrar al personal de las sedes diplomáticas y consulares en el trámite de inscripción al Registro Federal de Electores, la obtención de la credencial para votar y, por supuesto, la inscripción en el LNERE. Otorgar esas atribuciones amerita plantear la reforma legal pertinente.

Lograr una mayor participación de los mexicanos residentes en el extranjero va más allá de ejercer sólo su derecho al voto, también comprende plantear sus demandas. Rescatar la experiencia del voto extraterritorial en México es un imperativo. Para la elección presidencial de 2018 deben corregirse aquellos aspectos que complican la instrumentación del voto de los nacionales en el extranjero.

Incorporar nuevas estrategias en las campañas de difusión, modificar el formato de solicitud para inscribirse en el LNERE, flexibilizar las causas de no inscripción y establecer criterios más favorables al ciudadano son algunos temas a mejorar. Asimismo, involucrar de otra manera al personal del Servicio Exterior Mexicano, facilitar la inscripción al Registro Federal de Electores y la obtención de la credencial para votar desde el extranjero.

En este sentido, se describen nuevas estrategias que intentan potencializar la participación política de los nacionales en el exterior, pues si bien es cierto que se incrementó de manera significativa el número de ciudadanos que sufragaron desde el exterior de la elección de 2006 a 2012, el voto foráneo se caracterizó por un bajo número de participantes. Las estadísticas muestran que del universo potencial de votantes el registro es mínimo y la participación efectiva aún menor; este hecho no es propio de México, es un fenómeno que ocurre en casi todos los países, incluso en el caso de aquellas naciones donde se sanciona la abstención en la votación.

Con base en las experiencias de 2006 y 2012, se exponen a continuación aquellas acciones que se considera ameritan cambios y nuevas estrategias en su instrumentación.

*Formato de solicitud.* Mejorar el formato de solicitud facilitaría de manera considerable el trámite de inscripción en el LNERE. Entre los aspectos que

es conveniente modificar se encuentran los siguientes: elaborar un formato sencillo que evite, en lo posible, generar dudas entre los migrantes; retirar el requerimiento de información que provoque desconfianza sobre su confidencialidad; eliminar la petición de datos contenidos en la documentación anexa. La autoridad electoral puede requisarlos de manera directa: omitir el foliado de las solicitudes para facilitar una distribución más amplia.

*Distribución de formatos de solicitud de inscripción.* Resulta necesario evaluar la estrategia de distribución de los formatos de inscripción a la LNERE, pues puede ser fácil en cierto modo acceder a la solicitud de inscripción, no obstante, ello no implica que se concluya con la entrega oportuna y eficaz a los interesados.

Para mejorar la distribución de las solicitudes se destacan los siguientes aspectos:

- Realizar con mayor anticipación la planeación de actividades relativas a la distribución de formatos.
- Ampliar el periodo de entrega de solicitudes y llenado de formatos.
- Potencializar la entrega a través del Servicio Exterior Mexicano, haciendo más eficiente la participación de embajadas y consulados.
- Formalizar la distribución mediante el Programa Paisano estrechando la colaboración del Instituto Nacional de Migración.

*Trámite de inscripción en el LNERE.* El trámite de inscripción en el LNERE es un aspecto operativo de particular significado, pues determina en buena medida el éxito en la instrumentación del voto en el extranjero. Considerando elevado el porcentaje de solicitudes que no logró su inscripción en el LNERE, se trata ahora de facilitar el trámite y corregir aquellas situaciones que lo obstruyen.

Para incorporarse en el LNERE es requisito previo estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar. Un importante número de ciudadanos en el extranjero carecen de la credencial de elector. Ante tal panorama, debe implementarse una serie de medidas que tengan como propósito facilitar dicho trámite, por ejemplo:

- Mantener de manera permanente programas de credencialización dirigidos a migrantes.
- Difundir el derecho a tramitar la credencial para votar desde el extranjero.

- Realizar campañas itinerantes de credencialización en el extranjero, sobre todo en los países con más migrantes mexicanos.
- Establecer módulos nacionales de atención ciudadana en la franja fronteriza, zonas expulsoras y puntos de tránsito.
- Ampliar el periodo de inscripción en el LNERE.
- Fomentar talleres en el extranjero que expliquen y orienten en el llenado de la solicitud.
- Contemplar la inscripción al LNERE en el extranjero por conducto de las sedes diplomáticas y consulares.
- Instrumentar y mantener mecanismos de aviso oportuno sobre errores u omisiones cometidos por los ciudadanos en su trámite de inscripción.
- Permitir al interesado, en un plazo más amplio, revisar el estado que guarda dicho trámite.
- Otorgar a los ciudadanos mejores condiciones para ampliar la posibilidad de corregir errores u omisiones en su trámite de inscripción.
- Flexibilizar las causas de rechazo para los trámites de inscripción en el LNERE.
- Revisar y definir criterios que resulten más favorables al ciudadano en el análisis de los trámites de inscripción en el LNERE.
- Admitir como domicilio en el extranjero el señalamiento de un apartado postal en caso de no poder indicar una dirección física.
- Continuar aceptando comprobantes de domicilio a nombre de otras personas.
- Generar estrategias que garanticen la gratuidad en los envíos de solicitudes y del sobre-voto.

Aumentar la inscripción en la LNERE es uno de los retos que debe afrontar con eficacia el Instituto Nacional Electoral. Se trata de incrementar de manera significativa el universo de nacionales en el extranjero con posibilidad de votar. Le corresponde a dicha institución eliminar el mayor número de obstáculos para conseguir ampliar el número de votantes.

## El voto de oaxaqueños desde el extranjero en la elección federal de 2006 y 2012

De acuerdo con información oficial proporcionada por el INE, en la elección presidencial de 2006 se inscribieron en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero 889 ciudadanos oaxaqueños, concentrando la mayoría de registros en los distritos electorales federales de: Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca de Juárez y Tlacolula de Matamoros. Con menor incidencia en Santa Lucía del Camino, Santiago Pinotepa Nacional, Miahuatlán de Porfirio Díaz, San Juan Bautista Tuxtepec, Juchitán de Zaragoza, Santo Domingo Tehuantepec y Teotitlán de Flores Magón.

Estos datos confirman que es en las regiones de la Mixteca, Valles Centrales y Sierra Sur donde converge la mayor cantidad de migrantes del estado. Ciudadanos que bajo otras circunstancias no habrían tenido la oportunidad de manifestar —a través de la elección del presidente de la República— su sentido de pertenencia y el interés por los asuntos públicos del país.

Los resultados de la elección presidencial donde por primera vez pudieron votar ciudadanos desde el exterior muestran que la participación de oaxaqueños en dicho proceso fue de 78.74%. La mayoría de los votos enviados fueron para la coalición PRD-PT y Convergencia (357), seguido del PAN (296) y la alianza PRI-PVEM (22) (Tabla 10).

En el caso de la elección presidencial de 2012, se inscribieron en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero 1,513 oaxaqueños, y aquellos que mandaron su voto fueron 770, lo que representa una participación de 50.89 por ciento.

Es importante mencionar que hubo casi mil solicitudes más de oaxaqueños que se inscribieron para votar en 2012 respecto a la elección presidencial anterior, dato que indica que ha crecido el interés de los ciudadanos del estado a participar desde su lugar de residencia.

Los resultados dados a conocer por el INE indican que el partido que mayor número de votos tuvo desde el extranjero de oaxaqueños que enviaron su boleta fue el Partido de la Revolución Democrática (con 325), seguido de Acción Nacional (con 197) y el Revolucionario Institucional (con 116).

TABLA 10

CÓMPUTO TOTAL DE LA VOTACIÓN EMITIDA  
POR LOS OAXAQUEÑOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, 2006

| <i>Partido</i>                          | <i>Votos</i> |
|---|--------------|
| PAN                                     | 296          |
| PRI-PVEM                                | 22           |
| PRD-PT                                  | 357          |
| Nueva Alianza                           | 5            |
| Alternativa (Partido Político Nacional) | 18           |
| Candidatos no registrados               | 0            |
| Votos nulos                             | 2            |
| Actas procesadas                        | 11           |
| Total de actas                          | 11           |
| Participación ciudadana                 | 78.74%       |

Fuente: IFE, *Cómputo total* [en línea], 2006. Dirección URL: [http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados\\_03\\_06.pdf](http://mxvote06.ife.org.mx/pdf/resultados_03_06.pdf) (consulta: 10 de septiembre de 2016).

## El voto en las entidades federativas

La reforma electoral de 2014 estableció que los mexicanos que radican en el exterior podrían participar para elegir presidente de la República, senadores, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinarán las constituciones locales. Este derecho está plasmado en el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es importante precisar que actualmente 17 de las 32 entidades federativas reconocen en sus legislaciones el voto de los ciudadanos radicados en el extranjero. Estos son: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas. (Voto extranjero, 2015)

Cada estado define las fechas de inscripción a la lista nominal de electores en el extranjero del proceso electoral de que se trate y los procedimientos son el mismo que para las elecciones federales por correo postal, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados; o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

## El caso de Chiapas y sus consecuencias en las elecciones locales de 2015

La reforma electoral de 2014 estableció dos nuevos derechos para la ciudadanía: reglas en materia de paridad y el reconocimiento del voto desde el extranjero en las entidades.

En cuanto a la paridad en las candidaturas, el artículo 41 constitucional estableció la obligación de los partidos políticos de postular a mujeres y hombres por igual en candidaturas federales y locales. Además, los partidos políticos tienen que hacer públicos los criterios para garantizar la paridad y deben garantizar condiciones de igualdad para ambos géneros, es decir, postular a hombres y mujeres por igual en distritos competitivos y no competitivos. De forma adicional, las fórmulas de candidatos tienen que estar integradas por personas del mismo sexo.

En cuanto al voto migrante, la misma reforma consagró el derecho al voto de los mexicanos residentes en el exterior para el caso de las legislaturas que así lo contemplaran para el ámbito local. En este tenor, en el estado de Chiapas la legislación contempla la elección de una fórmula de diputados migrantes al Congreso del Estado.

El pasado 19 de julio de 2015 la ciudadanía chiapaneca salió a votar y elegir a 24 legisladores de mayoría relativa y 17 de representación proporcional, así como a 122 ayuntamientos. Dicha elección se llevó a cabo con las reglas establecidas en la reforma electoral antes mencionada.

En Chiapas se suscitó una fuerte polémica en la implementación tanto en el tema de la paridad en las candidaturas como en el del voto desde el extranjero. El Organismo Público Local Electoral (OPLE) de dicha entidad incumplió la aplicación de paridad de género en el registro de candidaturas, y en lo que respecta al voto de los chiapanecos residentes en el extranjero, la autoridad electoral local se extralimitó al adjudicarse la potestad de proporcionar al INE la información de los ciudadanos que solicitaron su inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para su verificación.

El OPLE, a través de su Consejo General, aprobó el acuerdo IEPC/CG/A-005/2015 que contiene los lineamientos para garantizar el ejercicio de derecho al voto desde el extranjero, los cuales especificaban en su anexo la modalidad de “voto electrónico”, denominado “Sistema Electrónico de Voto”.

Posteriormente aprobaron por unanimidad el acuerdo IEPC/CG/A-016/2015 que modificaba y adicionaba dichos lineamientos, referente a los plazos de registro, conformación de lista nominal y sistema de entrega de contraseñas, mismo que a continuación se detalla en su Título Quinto:

...

DEL PROCEDIMIENTO DE VOTACIÓN EMITIDA EN EL EXTRANJERO PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS MIGRANTES BAJO LA MODALIDAD DE VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET CAPÍTULO PRIMERO GENERALIDADES

Artículo 16. El Procedimiento de votación emitida en el extranjero para el proceso electoral local 2014-2015 en la modalidad de voto electrónico por internet abarca una serie de acciones mediante las cuales la ciudadanía chiapaneca residente en el extranjero y que se encuentre inscrita en la lista nominal de internet ejercerá su derecho al voto a través de este medio, exclusivamente para la elección de diputados migrantes; el periodo en el que podrán emitirlo; las reglas que atenderán para que su voto sea considerado como válido y las actividades relativas al cómputo de la votación emitida en el extranjero, que para dicha elección realicen las autoridades electorales.

La votación electrónica por internet consiste en que el elector puede emitir su voto para elegir diputados migrantes a través de una computadora o dispositivo electrónico conectado a internet desde el extranjero, por medio de un sistema que despliegue una boleta virtual para permitir a la o el ciudadano elegir la opción deseada. Este mecanismo garantiza:

- I. El control del sistema desde el territorio nacional.
- II. Que el voto emitido sea secreto y se realice de forma universal, libre y directa.
- III. Que contenga elementos de seguridad informática que permitan cifrar y transmitir el voto emitido y que éste sea contabilizado, manteniendo la integridad del mismo y la no vinculación con el elector y su voto emitido.
- IV. La obtención inmediata de resultados simplifica procedimientos, reduce el número de funcionarios y mesas directivas de casillas a instalar, además de ser amable con el medio ambiente.
- V. La recepción de la votación emitida por internet se realizará desde el extranjero (bloqueo del acceso al sistema desde el interior de la República mexicana).

Artículo 17. El procedimiento para recabar la votación desde el extranjero se divide en tres etapas:

- I. La conformación del listado nominal de electores chiapanecos residentes en el extranjero;
- II. El sistema de entrega de contraseñas de voto; y
- III. El sistema de voto electrónico por internet.

...

Artículo 19. El responsable de la operación, administración y custodia de este sistema es el Instituto.

...

Una vez culminada la etapa de registro, el OPLE pidió al Instituto Nacional Electoral la validación de los electores que habrían solicitado su registro en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero. En total, se declararon válidos 10,708 registros.

La sentencia del expediente SUP-RAP-0118-2016 y acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), afirma que:

Durante la sesión los representantes de los partidos políticos acreditados ante el citado Instituto, plantearon diferentes cuestiones relacionadas con la negativa del ejercicio ciudadano de votar, porque a diversos electores se les impidió sufragar por no aparecer en el listado nominal al estar inscritos en el listado del voto electrónico de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, cuando argumentaron que no lo habían solicitado.

Lo relatado —indica la sentencia— revela que el día de la jornada electoral, esto es, el diecinueve de julio de dos mil quince, se hizo del conocimiento de los integrantes del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, que durante la jornada electoral que tenía verificativo, a diversos ciudadanos se les negaba el derecho al voto activo, en tanto no aparecían en la lista nominal de electores de su comunidad, porque estaban en el listado de ciudadanos en el extranjero para ejercer su voto por el diputado migrante (Tribunal Electoral, 2016).

Ahora bien, el OPLE pidió a la Unidad de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Chiapas realizar una

auditoría, donde determinó que la página web relativa al voto desde el extranjero era segura, informando que después de llevar a cabo diversas pruebas no se había encontrado vulnerabilidad que pudiera comprometer el proceso de votación.

Por su parte, el 22 de julio de 2015 el Consejo General del OPLE llevó a cabo el cómputo de la elección de diputado migrante, mismo que arrojó una votación total emitida de 6,628 votos. En la citada sentencia se asienta que la Junta Local del INE en Chiapas reportó que se atendió un total de 371 llamadas, y que en la mayoría de ellas se afirmaba que no estaban registrados en la lista nominal respectiva y por tanto se desprende que no pudieron ejercer su derecho al voto.

Respecto a esta actividad llena de irregularidades, el representante de un partido político presentó una denuncia en contra de los integrantes del Consejo General,

[...] por la presunta realización de conductas que supuestamente atentaron contra la función electoral, al haber tenido notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que tienen encomendadas, por estimar que incurrieron en irregularidades en el trámite de registro e incorporación de ciudadanos que supuestamente solicitaron votar desde el extranjero en el pasado proceso electoral de esa entidad federativa; y omitir hacer uso de sus facultades para iniciar oportunamente un procedimiento administrativo sancionador ante la denuncia de diversos partidos políticos, respecto a que una gran cantidad de ciudadanos no pudieron votar en el proceso ordinario porque se encontraban en la lista de votantes en el extranjero, sin que ellos lo hubiesen solicitado.

Por ello, el máximo tribunal en materia electoral encontró fundada esta denuncia, así como el procedimiento de remoción establecido por el INE y dictaminó proceder a la remoción total del Consejo General por las siguientes causas:

De lo expuesto, se colige que las conductas imputadas a todos los Consejeros Electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, se traducen en un actuar con notoria negligencia y descuido en su encargo, al incumplir con disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, así como del propio acuerdo que emitió en materia de paridad de género, así como derivado del indebido seguimiento en el desarrollo del sistema del voto

de ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, transgresor también de la normativa electoral y de los lineamientos que el propio Consejo General del Instituto emitió para tal fin.

Lo anterior, por tratarse de infracciones graves, que actualizan el supuesto normativo contenido en el inciso *b*), del artículo 102, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que trae aparejada como consecuencia la remoción del cargo de todos los consejeros electorales. Por ello precisamente, el Consejo General del INE, mediante acuerdo INE/CG920/2015, estableció lineamientos para que las entidades federativas donde la legislación contemplara el voto de los residentes en el extranjero, se aplicaría la medida de “Voto postal”, y ratificó la facultad respecto a la integración de la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero.

### CAPÍTULO III

## EL FENÓMENO MIGRATORIO EN OAXACA

Uno de los objetivos de este estudio es conocer la influencia que ejerce la migración en las decisiones políticas del estado de Oaxaca. Para explicar las circunstancias políticas del voto y la representatividad democrática, es importante contar con información relacionada con el movimiento migratorio, condiciones sociales de los habitantes, calidad de vida y diversos indicadores que aportarán elementos objetivos a esta investigación. Debido a las características propias de Oaxaca, es necesario hacer un análisis contextual del territorio, así como de su población (Mapa 2).

Oaxaca es uno de los estados con mayor riqueza cultural, pero también una de las entidades donde más personas emigran a otros estados y países en búsqueda de nuevas oportunidades. Las condiciones económicas y de desarrollo de este territorio son dos variables que pueden explicar este fenómeno.

La diversidad cultural, económica y social de la entidad no podría explicarse sin conocer que Oaxaca está compuesto por ocho regiones, cada una con su propia vocación, características, costumbres y tradiciones. En los Valles Centrales y la Costa, nadie puede negar la vocación turística, al igual que en la Sierra Norte y la Mixteca para actividades de ecoturismo. El Istmo de Tehuantepec y la Cuenca del Papaloapan son conocidos por su vocación comercial, ganadera e industrial. En la Sierra Sur se produce el emblemático mezcal, además de considerarse una zona forestal, mientras que en la Cañada se producen variedad de frutas y legumbres (Mapa 3).

MAPA 2

UBICACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA



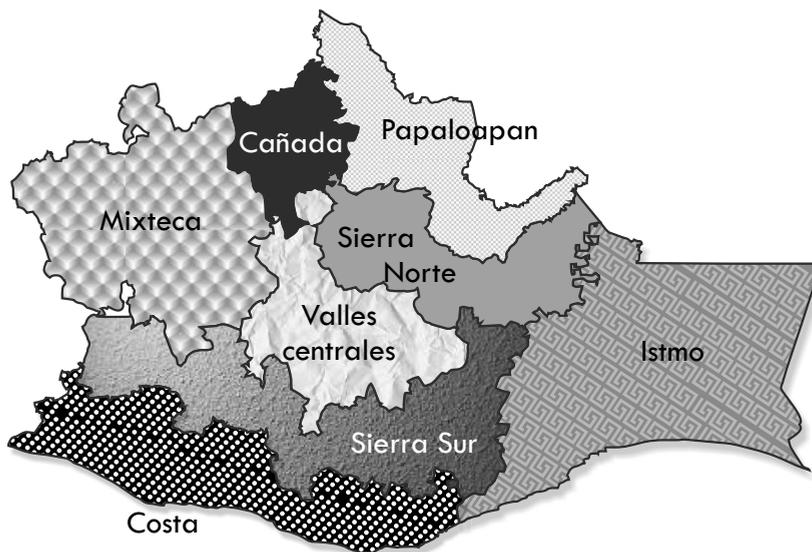
Fuente: “México, ubicación del estado Oaxaca”, Acervo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca con referencia del portal Travel by México. Disponible en: [http://www.travelbymexico.com/estados/oaxaca\\_edo](http://www.travelbymexico.com/estados/oaxaca_edo)

## Descripción del entorno del estado

En términos generales, se establecerán algunas consideraciones sobre el marco contextual de Oaxaca, la migración, la relación de las y los oaxaqueños con su lugar de origen y la posibilidad de seguir participando en el desarrollo democrático de su territorio a través de la emisión del voto. Para lograr este objetivo se abordan de manera general temas como: características de la población, etnicidad, economía, usos y costumbres y migración.

## MAPA 3

## REGIONES DE OAXACA



Fuente: IEEPCO, *Regiones del Estado de Oaxaca* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/regionalizacion.html> (consulta: 20 de septiembre de 2016).

## Características de la población

De acuerdo con el censo poblacional realizado en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Oaxaca cuenta con 3,967,889 habitantes. La entidad federativa ocupa el décimo lugar en la lista de estados según el número de pobladores, similar a los datos en Michoacán, Chihuahua, Guerrero y Tamaulipas. Esta información puede observarse en la Tabla 11.

La tabla detalla el número de habitantes en los estados del país y se enlistan de manera descendente respecto al número de habitantes. De acuerdo con el INEGI, 77% de esta población habita en zonas urbanas, mientras que 23% vive en zonas rurales. El 52.4% de la población oaxaqueña son mujeres y 32 de cada 100 habitantes mayores de tres años hablan lengua indígena.

TABLA 11

POBLACIÓN DE MÉXICO POR ESTADO

| <i>Lugar a nivel Nacional</i> | <i>Entidad federativa</i>       | <i>Habitantes (año 2015)</i> |
|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
|                               | Estados Unidos Mexicanos        | 119,530,753                  |
| 1                             | México                          | 16,187,608                   |
| 2                             | Ciudad de México                | 8,918,653                    |
| 3                             | Veracruz de Ignacio de la Llave | 8,112,505                    |
| 4                             | Jalisco                         | 7,844,830                    |
| 5                             | Puebla                          | 6,168,883                    |
| 6                             | Guanajuato                      | 5,853,677                    |
| 7                             | Chiapas                         | 5,217,908                    |
| 8                             | Nuevo León                      | 5,119,504                    |
| 9                             | Michoacán de Ocampo             | 4,584,471                    |
| 10                            | Oaxaca                          | 3,967,889                    |
| 11                            | Chihuahua                       | 3,556,574                    |
| 12                            | Guerrero                        | 3,533,251                    |
| 13                            | Tamaulipas                      | 3,441,698                    |
| 14                            | Baja California                 | 3,315,766                    |
| 15                            | Sinaloa                         | 2,966,321                    |
| 16                            | Coahuila de Zaragoza            | 2,954,915                    |
| 17                            | Hidalgo                         | 2,858,359                    |
| 18                            | Sonora                          | 2,850,330                    |
| 19                            | San Luis Potosí                 | 2,717,820                    |
| 20                            | Tabasco                         | 2,395,272                    |
| 21                            | Yucatán                         | 2,097,175                    |
| 22                            | Querétaro                       | 2,038,372                    |
| 23                            | Morelos                         | 1,903,811                    |
| 24                            | Durango                         | 1,754,754                    |
| 25                            | Zacatecas                       | 1,579,209                    |
| 26                            | Quintana Roo                    | 1,501,562                    |
| 27                            | Aguascalientes                  | 1,312,544                    |
| 28                            | Tlaxcala                        | 1,272,847                    |
| 29                            | Nayarit                         | 1,181,050                    |
| 30                            | Campeche                        | 899,931                      |
| 31                            | Baja California Sur             | 712,029                      |
| 32                            | Colima                          | 711,235                      |

Fuente: INEGI, Población de México por estado. Cuéntame [en línea], 2015.  
 Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/> (consulta: 2 de agosto de 2016).

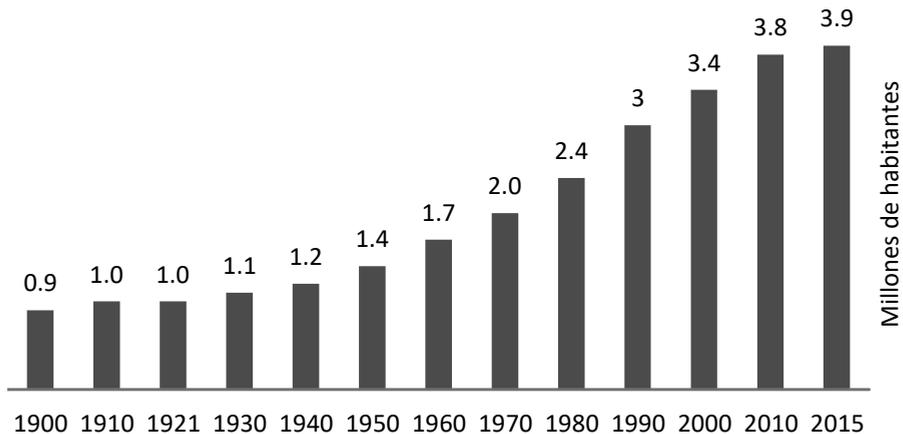
La institución reporta además que hay una densidad de población de 42 personas por kilómetro cuadrado, mientras que a nivel nacional es de 61 por kilómetro cuadrado. De ello podemos deducir que tanto la orografía como los recursos naturales con los que cuenta el estado generan una dispersión poblacional importante.

Del total de la población, 1,187,395 son niños y niñas de 0 a 14 años de edad, que representan el 31% de la población de la entidad. En la Gráfica 2 se puede observar el crecimiento poblacional de la entidad en el periodo de 1900 a 2015.

El crecimiento de la población en Oaxaca se presenta de manera importante entre 1980 y 1990. Posteriormente podemos encontrar incrementos en la población de alrededor de 40 mil nacimientos por año. Esta constante persiste entre 1990 y 2010; sin embargo, observamos que en el lustro comprendido entre 2010 y 2015 los nacimientos se redujeron a 20 mil por año. Esta considerable disminución podría explicarse por diversos factores, entre ellos

GRÁFICA 2

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN.  
POBLACIÓN TOTAL DEL ESTADO DE OAXACA (1900-2015)



Fuente: INEGI, *Crecimiento de la población. Cuéntame* [en línea], 2015. Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/dinamica.aspx?tema=me&e=20> (consulta: 8 de agosto de 2016).

la falta de oportunidades, la condición de pobreza en que viven las familias y, por supuesto, la tendencia de concebir menos hijos por familia.

En 2015 había 1,042,941 viviendas particulares en Oaxaca, de las cuales 43% disponía de agua entubada dentro de su vivienda, 95% contaba con energía eléctrica, 51% de los ocupantes de las viviendas disponían de drenaje conectado a la red pública, y dentro de cada hogar, 30% es dirigido por una mujer, mientras que el 70% restante tiene la jefatura masculina. Por otro lado, 87.4% de la vivienda está constituida por familias y 10.8% está integrada por una vivienda no familiar.

### *Educación y salud*

Según el INEGI, Oaxaca se caracteriza por tener un nivel de instrucción por debajo de la media. A nivel nacional, la población de 15 años y más tiene 9.1 grados de escolaridad en promedio, lo que significa un poco más de la secundaria concluida, mientras que en Oaxaca apenas se consiguen 7.5 años de instrucción.

De cada 100 personas de 15 años y más, 11.8% no tiene ningún grado de escolaridad. Mientras que 58.6% cuenta con educación básica terminada, 16.1% finalizó la educación media superior y 11.6% concluyó la educación superior. Frente a esto, en Oaxaca 13 de cada 100 personas de 15 años y más no saben leer y escribir; lo que hace que el estado compita en desventaja respecto a otras entidades.

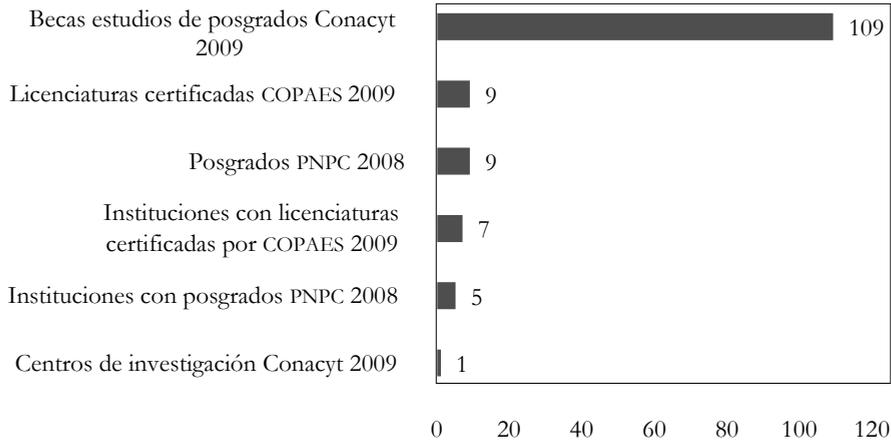
Según reportes del Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCYT, 2014):

Oaxaca es el estado con mayor rezago de ciencia y tecnología, sólo hay 51 investigadores por cada millón de habitantes. Las empresas y el gobierno estatal no han aprovechado los recursos que se canalizan a través de los Fondos Federales de Ciencia, Tecnología e Innovación. Hay una baja inversión del Estado en proyectos y es el segundo estado con menos productividad científica.

En la Gráfica 3 se aprecian las instituciones especializadas en investigaciones científicas en materia de ciencia y tecnología con el número de investigaciones realizadas. Resulta que la mayoría de los recursos de Conacyt se enfoca al pago de becas para investigadores y de profesionistas; sin embargo, en la realidad es poco o nulo el impacto en beneficio de la población.

GRÁFICA 3

INVERSIÓN ESTATAL EN CENTROS TECNOLÓGICOS



Fuente: Conacyt (2014), *Inversión estatal en centros tecnológicos*.

De tal manera que Oaxaca ha pasado de 66 investigadores que tenía en 2004 a 181 en 2010. Esto representa una tasa de crecimiento promedio anual de 18.31%. Asimismo, el estado agrupó el 1.1% del total de investigadores en 2010.

Una de las formas a través de las cuales los países han adquirido su libertad económica es la ciencia, la tecnología y la innovación. Sin embargo, se puede observar que actualmente en México hay un importante rezago cultural pese a la numerosa cantidad de científicos que ha aportado al mundo. En otros países como Inglaterra o Japón, la producción tecnológica ha hecho que pequeñas poblaciones situadas en minúsculos territorios se conviertan no solamente en líderes científicos del mundo, sino también económicos, haciéndose protagonistas de la globalización.

En materia de salud la situación es similar. La composición geográfica de Oaxaca, entre otras cosas, hace más lento que los servicios públicos lleguen y, aunado a ello, la visión de los gobernantes y sus gobernados muchas veces lejos de fortalecer a la entidad ha generado situaciones de encono que amenazan la convivencia social y detienen el desarrollo de las regiones. Vivienda, agua

potable y saneamiento son necesidades básicas que aún colocan a Oaxaca en los primeros lugares de marginación.

### *Etnicidad*

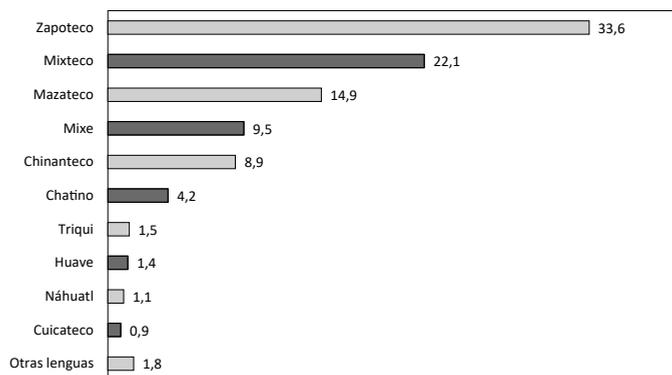
En Oaxaca hay 1,171,878 personas mayores de cinco años que pertenecen a grupos étnicos, lo cual representa más del 34% de la población de la entidad. Las principales lenguas indígenas que prevalecen en la entidad son: zapoteco (34%), mixteco (22%), mazateco (15%), mixe (10%) y chinanteco (9%). Sin embargo, existen 16 etnias indígenas y una extensa cantidad de variantes de éstas (Gráfica 4).

Es importante mencionar que de cada 10 oaxaqueños, casi 4 pertenecen a un grupo étnico —ello sin contar la población indígena que radica en Estados Unidos—, lo que lo convierte en uno de los estados con mayor riqueza cultural. Como podemos observar en el Mapa 4, los mixtecos y zapotecos son los grupos étnicos con mayor presencia en la entidad.

#### GRÁFICA 4

##### Lenguas indígenas.

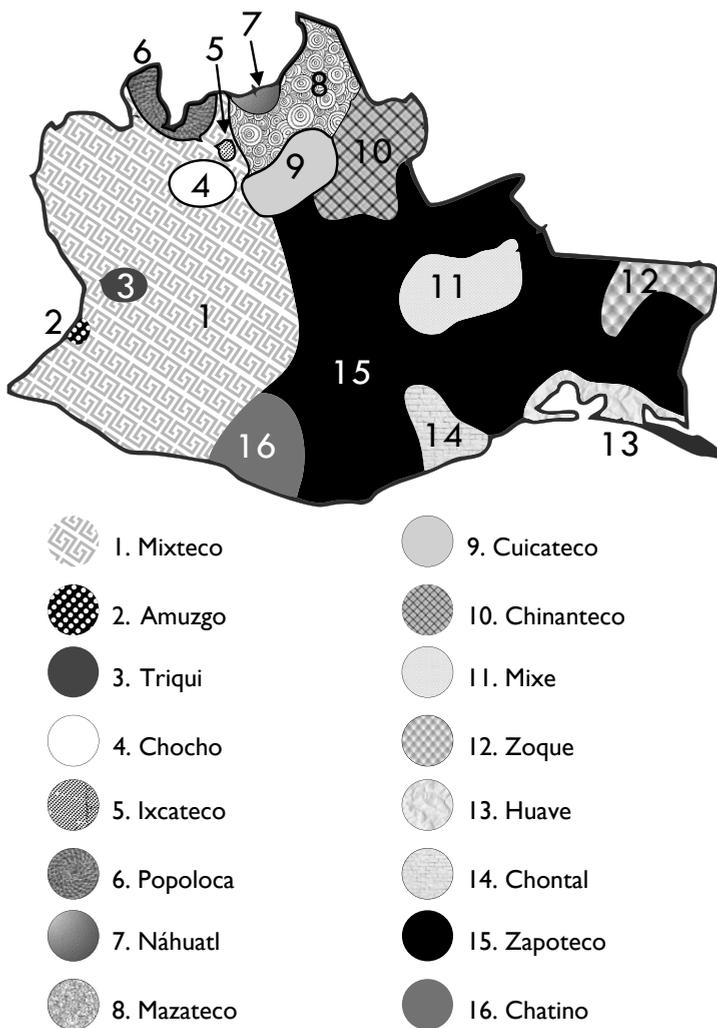
##### DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LA LENGUA INDÍGENA SEGÚN PRINCIPALES LENGUAS



Fuente: INEGI, *Lenguas indígenas en Oaxaca*. Encuesta Intercensal 2015 [en línea], 2015. Dirección URL: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/estados2015/702825079857.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079857.pdf) (consulta: 28 de agosto de 2016).

MAPA 4

GRUPOS ÉTNICOS DE OAXACA



Fuente: Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, "Oaxaca y sus grupos étnicos" [en línea], 2012. Dirección URL: <http://www.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2014/07/MAPAGRUPPOSETNICOS.png> (consulta: 1 de septiembre de 2016).

Le siguen los mazatecos, chinantecos y mixes, así como los huaves, chontales y chatinos. También forman partes de estos 16 grupos étnicos los amuzgos, triquis, chochos, ixcatecos, popolocas, nahuas, zoques y cuicatecos.

Oaxaca es una entidad de gran diversidad étnica, cultural y lingüística. Finalmente, el 31.6% de la población de tres años y más habla necesariamente alguna lengua indígena. El chontal, chocho e ixcateco, son los grupos etnolingüísticos que se encuentran en proceso de extinción en la entidad.

De tal forma que el gobierno federal ha elaborado un catálogo de lenguas que suman 364 variantes de lenguas indígenas, mismas que se concentran en 64 agrupaciones pertenecientes a 11 familias, de las cuales en Oaxaca se concentran 5 familias, 15 lenguas y 176 variantes lingüísticas del catálogo elaborado.

### *Economía*

Hablar de Oaxaca es hablar de desigualdad. En nuestro estado convergen culturas, tradiciones, gastronomía, pero también pobreza y marginación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en 2014 casi 67% de la población del estado vivía en condiciones de pobreza, mientras que 28.3% presentaba una situación de pobreza extrema. Estamos hablando de que más de 1.1 millones de oaxaqueños padecen esta condición.

La artesanía, los pueblos mágicos, el ecoturismo, la rica variedad gastronómica, unido a los cuantiosos sitios históricos, las leyendas, tradiciones, las playas y demás atractivos que tiene esta entidad, hacen de Oaxaca uno de los territorios que deberían de ser más productivos en México; sin embargo los datos duros muestran un panorama diferente.

Es una paradoja que desde el punto de vista de la riqueza natural Oaxaca sea uno de los estados más ricos del país, pero uno de los más pobres en materia de desarrollo humano. Para Montes (2015):

Oaxaca es uno de los estados más pobres del país, a pesar de que sus recursos naturales son altamente ricos. No se puede entender esta situación sin el conocimiento de su historia económica. Se hace necesario emprender un estudio de larga duración para entender cómo el estado no ha llevado un cambio radical de transformación de las estructuras económicas por intereses de las élites eco-

nómicas asentadas en el territorio y la marginación y aislamiento de las comunidades indígenas.

Como podemos apreciar en la Tabla 12, se observa la distribución de aportación al producto interno bruto (PIB) estatal con relación al tipo de actividad desarrollada. Son las actividades terciarias correspondientes al comercio a lo que mayormente se dedica la población económicamente activa. Puede observarse que de nueva cuenta se denota el abandono de las actividades agrícolas como actividad primaria respecto a la producción de alimentos, y 33.55% de la actividad secundaria corresponde a la construcción y producción de bienes.

Esto implica que respecto a las unidades económicas y personal ocupado, Oaxaca cuenta con 177,954 unidades, que refleja el 4.2% del país; en donde se emplean 454,996 personas, que significan el 2.1 del personal ocupado en México. De tal manera que del total del personal ocupado en la entidad, el 51% son hombres y el 49% son mujeres. Desde el punto de vista general, la actividad económica en Oaxaca representa el 1.6% del PIB nacional, el cual puede apreciarse en la Gráfica 5, que muestra la distribución estatal de la aportación al PIB nacional en 2014.

Estos números reflejan las carencias y retos que tiene Oaxaca por delante. Es necesario apostarle al desarrollo, a la educación de calidad y a la generación de infraestructura para que se fortalezca al sector productivo del estado y los servicios sean competitivos y de calidad.

TABLA 12

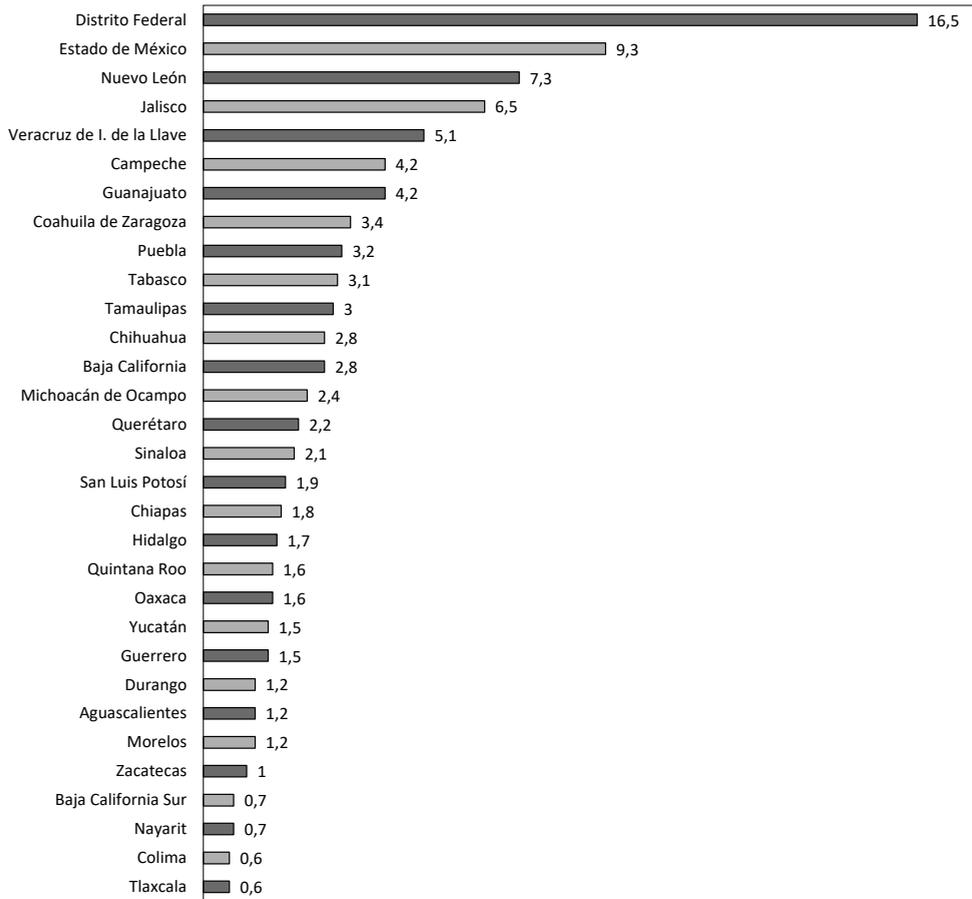
| ACTIVIDADES ECONÓMICAS.<br>PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD |   |
|--|---|
| <i>Sector de actividad</i>                                   | <i>Porcentaje de aportación al PIB estatal (año 2014)</i> |
| Actividades primarias  | 5.79  |
| Actividades secundarias                                      | 33.55   |
| Actividades terciarias                                       | 60.66   |
| Total  | 100   |

Fuente: INEGI, *Actividades económicas. Cuéntame* [en línea]. Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/economia/default.aspx?tema=me&e=20> (consulta: 7 de septiembre de 2016).

## GRÁFICA 5

## APORTACIÓN AL PIB NACIONAL.

## PARTICIPACIÓN ESTATAL EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 2014



Fuente: INEGI, *Actividades económicas. Cuéntame* [en línea]. Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/economia/default.aspx?tema=me&e=20> (consulta: 7 de septiembre de 2016).

Para ello, Oaxaca necesita de un gran pacto donde se plasmen las bases del desarrollo integral, donde cada actor político, social y cultural tenga la sensibilidad para mirar por el bienestar del estado, más allá de intereses personales o de grupo.

Según datos del INEGI, en Oaxaca de Juárez, Juchitán, San Juan Bautista Tuxtepec, Huajuapán de León, Salina Cruz, San Pedro Mixtepec, Santa Lucía del Camino, Santo Domingo Tehuantepec, Matías Romero y Santa Cruz Xoxocotlán, se concentra la mayor actividad económica con 56,672 unidades económicas, que representan la tercera parte de las que existen en la entidad.

La actividad comercial es la más productiva en Oaxaca y, dentro de ella, el turismo y la prestación de servicios son los que más se están desarrollando en el estado. La agricultura en el cultivo del maíz, sorgo, cacahuate, alfalfa, frijol, alpiste, café, trigo, arroz, ajonjolí, cebada, caña de azúcar, piña, algodón, copra, limón, tamarindo, plátano, piña, naranja, mango, papaya, sandía, toronja, ciruela, manzana, tuna, durazno, aguacate y nuez, tiene sus principales productos.

Pero la actividad relevante en la economía de Oaxaca son los servicios turísticos, y es la que tiene las mayores posibilidades de crecimiento. Sin embargo, actividades como la ganadería y la acuicultura comienzan a cobrar importancia en el desarrollo de las comunidades rurales. Para García (2014): “En el estado se lleva a cabo la acuicultura, extendiéndose grandemente por medio de embalajes artificiales formando presas, represas y jagüeyes, especialmente en la alta montaña, y esta es otra actividad que va creciendo.”

En sí, las actividades reflejan que el crecimiento económico no ha sido suficiente para abatir la pobreza en el estado, a pesar de que existen otras importantes fuentes de ingresos como la industria minera o la energía renovable. Las inversiones se han visto mermadas por intereses que buscan la confrontación social y ven en el conflicto una fuente de financiamiento a sus actividades.

Según Ordóñez y Rodríguez (2010):

Oaxaca es el estado de mayor diversidad biológica y cultural. Registra una compleja heterogeneidad ambiental; de ahí una gran riqueza de ecosistemas, y más de 12,500 especies de flora y fauna, muchas de ellas incluso hasta desconocidas. La posibilidad de que los grupos indígenas puedan defender sus terrenos, ha propiciado que toda esta flora y fauna pueda estar protegida y florecer. De tal manera que este tipo de población se dedica a la caza, la pesca y algunas actividades forestales.

En lo que se refiere a recursos minerales, el estado tiene provisiones de oro, plata, cobre, fierro, zinc, agregados pétreos, arcillas, arena, azufre, caliza,

grava, sal y yeso. Lo anterior ha generado que se considere a Oaxaca como una reserva de la biodiversidad.

De esta forma, algunas empresas provenientes de Canadá, Estados Unidos, Australia y Europa han comprobado la gran diversidad de minerales en el estado; sin embargo, la inversión y generación de empleos no es suficiente para realizar grandes cambios en la vida de las personas. Aunado a ello, la conflictividad social frena la llegada de más capitales.

Peralta (2016) opina sobre el particular que:

Los conflictos oaxaqueños de los últimos años pasaron nada más y nada menos que por la solicitud de la desaparición de poderes ante el Senado y por el ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde los mecanismos de control más inusitados que han llegado a preverse en nuestro orden legal. Oaxaca es una entidad rica en uranio y cuenta con una salida estratégica hacia Asia, por el puerto de Salina Cruz, lo que la convierte en uno de los puntos de atracción de consorcios metalúrgicos angloamericanos como Kennycott y Río Tinto que se interesan en explotar los yacimientos de uranio de la región oaxaqueña.

Hay grandes riquezas en el estado y un interés cada más significativo de poder explotar los recursos naturales de Oaxaca. Sin embargo, se ha generado un problema grave con algunas comunidades indígenas, que en muchos casos no aceptan que sus recursos naturales sean aprovechados. No obstante, la influencia de sus connacionales radicados en otras latitudes ha propiciado un cambio paulatino de mentalidad, el cual ha permitido —aunque muy lento— que fluyan capitales nacionales y extranjeros al estado y que finalmente se traduzcan en beneficios para las propias comunidades, que propician, además, el incremento en la recaudación fiscal de los municipios, cuantiosos empleos y obras de infraestructura.

Muestra de ello es la generación de energía eólica en diversos municipios del Istmo de Tehuantepec, donde las comunidades inicialmente oponían resistencia; sin embargo, hoy se conocen los beneficios directos a la población, ya que se crean empleos mejor remunerados, hay actividad económica local, ingresos por la renta de sus parcelas y participación de las utilidades que generan las empresas. También existen zonas de esta región donde se ha encontrado resistencia, sobre todo de grupos de interés, que han visto en la “defensa de la tierra” una oportunidad para convertir el conflicto social en beneficio particular.

## Causas que impulsan la migración

El fenómeno migratorio no es un elemento nuevo de nuestra civilización y ha permitido el desarrollo de los pueblos, es un fenómeno inherente al hombre que le ha permitido responder a su instinto de sobrevivencia. El hombre, como ser ingenioso, busca solución a sus problemas, desde los más pequeños en su vida cotidiana, a los más grandes, como propiciar espacios de participación o ejercer la función del gobierno.

Con el estudio de las grandes civilizaciones del pasado, podemos observar que siempre hay referencias a desplazamientos tanto individuales como colectivos. Los indios del Amazonas, por ejemplo, tienen una tradición nómada que depende de la explotación de su área geográfica. Ellos permanecen en un lugar durante un periodo que va de uno a tres años y cuando la riqueza de la flora y la fauna decrece, el clan se desplaza a otra región, dejando que la anterior se regenere de manera natural.

Otro ejemplo relativamente reciente nos muestra cómo un número significativo de comunidades europeas, empujadas por la hambruna, las guerras y las enfermedades a finales del siglo XIX, decidieron aventurarse a nuestro continente americano en búsqueda de salvación y mejoras de vida.

Así encontramos en Brasil la Nova Friburgo, en Venezuela la Colonia Tovar. En Argentina, la inmigración europea, italiana y española principalmente, son algunos ejemplos. El mismo caso se registra en México, donde grandes grupos de españoles originarios de Galicia, Asturias, Cantabria y el País Vasco se establecieron en la búsqueda de oportunidades. Otros ejemplos similares podemos encontrar en todos los países de América Latina. Hoy en día los flujos migratorios van de un continente a otro, desde regiones tan distantes como China, Japón, India, África y Australia.

En los últimos 30 años las migraciones provenientes de América Latina hacia Europa tienen caracteres diferentes. Esto se debe fundamentalmente a los problemas de política interna, a las dictaduras y guerras intestinas (persecuciones), a la devaluación de nuestras monedas, que incide directamente en el poder adquisitivo de las familias, unido a los problemas de organización interna, de inseguridad y la corrupción, entre otros. De igual manera, estudiantes que siendo becados en países europeos decidieron quedarse al encontrar fuentes de trabajo y lazos sentimentales.

En los primeros tiempos los desplazamientos eran hacia Estados Unidos, debido a la cercanía geográfica, pero luego, con las facilidades de movilidad

que tenemos hoy en día, las migraciones empezaron a llegar a España, a Italia y a Portugal, ya que estos países fueron los que primero emigraron a América Latina, creando de ese modo nexos familiares entre nuestro continente y Europa.

A su vez estas familias comenzaron a indagar sobre sus orígenes europeos y por ende, a reencontrar a sus familias. Este fenómeno, denominado “reagrupamiento familiar”, propició que estos acercamientos generaran lazos que iban de continente a continente, facilitando la migración y, por tanto, la integración a la nueva sociedad. Suiza es un país confederado donde incluso algunos de sus cantones formaban parte de los países que la rodean y anteriormente sus habitantes provenían a su vez del mestizaje entre los “bárbaros”, que se desplazaban en hordas para conquistar las regiones y a los helvetas, pobladores celtas de la región.

A estos pobladores se les unieron los antiguos romanos, quienes se establecieron en esas regiones. De esta forma, se han dado movimientos poblacionales importantes que propician un mestizaje no sólo en la mezcla de las razas, sino en la trasmisión generosa de aspectos culturales, costumbres, idiomas y sistemas de organización comunitaria.

Respecto a los efectos de la migración, existen diversas necesidades sobre la organización, expresión política y participación. Es común encontrar clubes y comités de paisanos en diversas partes del mundo. Este deseo de inclusión fue considerado por el legislador respecto a la participación de los mexicanos que se encuentren radicando fuera del territorio nacional: primero como una garantía constitucional sustentada en los principios *pro homine* y *pro persona*, y segundo como una visión garantista de pleno cumplimiento a los derechos humanos.

### *Migración oaxaqueña*

Las características particulares de la migración en el estado de Oaxaca se identifican con la cultura, economía, ambiente político, políticas gubernamentales, entre otros, sobre todo cuando el ciudadano oaxaqueño toma la decisión de emigrar, debido —generalmente— a las condiciones socioeconómicas.

La realidad en muchos pueblos de Oaxaca obliga a sus habitantes a salir en búsqueda de nuevas oportunidades. Oaxaca, tal como lo corroboran los

datos antes presentados, enfrenta rezagos difíciles de contrarrestar. Existen problemas de hacinamiento, donde muchas de las viviendas además carecen de energía, agua y servicios sanitarios. La media nacional de ocupantes con vivienda con piso de tierra es de 14.79% y en Oaxaca hay un 41.60%, lo cual nos indica el grado de marginación que existe en la región y refleja un grave problema de salud pública (INEGI, 2015).

Frente a esto, es una de las entidades federativas que más recibe aportaciones provenientes de Estados Unidos, las llamadas remesas. Según el Banco de México (2015), se reportaron más de 1,630 millones de dólares enviados por migrantes oaxaqueños a sus familiares en la entidad; que equivalen a 28,101 millones de pesos, al tipo de cambio del 31 de diciembre del año en comento. Considerando que el Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso del Estado para ese año fue del orden de los 57,182 millones de pesos, podemos deducir la importancia y trascendencia de las remesas en la vida económica de las comunidades en Oaxaca.

Ahora bien, el INEGI reporta los primeros datos migratorios considerando que sólo en 2005 habrían salido de Oaxaca 103,085 personas para radicar fuera de la entidad federativa, como puede observarse en la Gráfica 6.

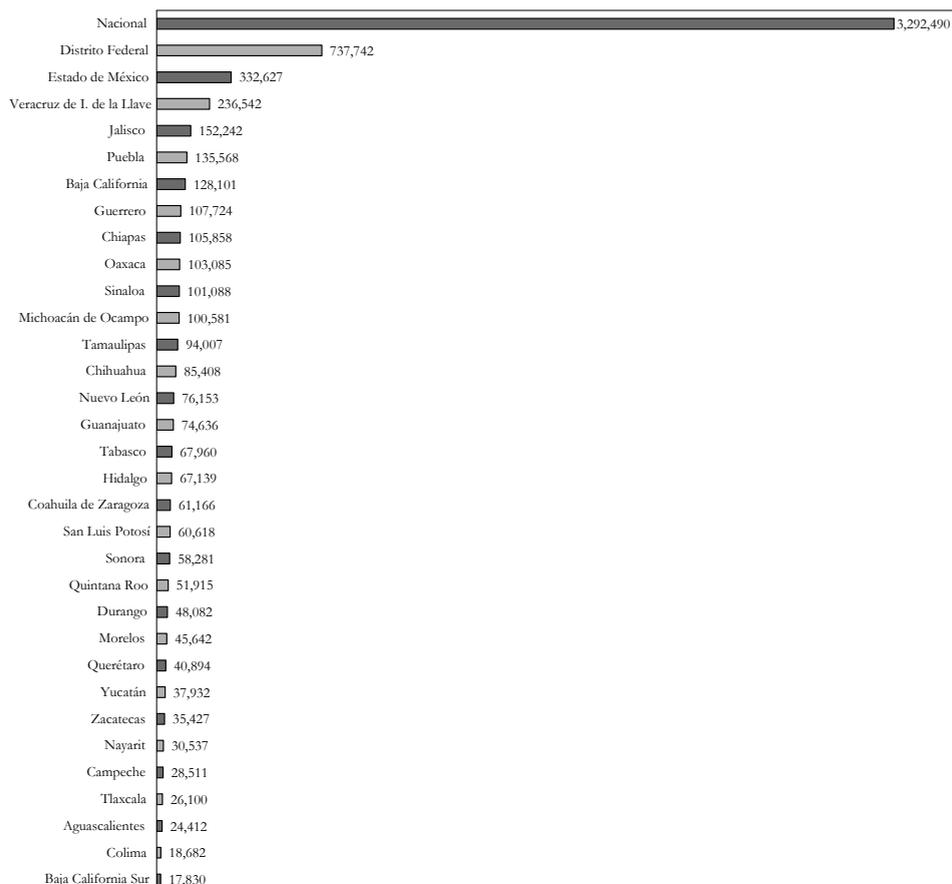
En la gráfica se observa la distribución de Oaxaca en el comparativo nacional respecto al número de personas que emigran del estado. La entidad ocupa el noveno lugar nacional en los índices de emigración. Las personas cambiaron su lugar de residencia a Estados Unidos en un 98%, como puede constatarse en la Gráfica 7 del año 2010, siendo el segundo expulsor de nacionales hacia aquel país.

Evidentemente una de las principales causas que explican la migración es la pobreza. De acuerdo con cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2014) presentadas en el informe “Tendencias en la marginación internacional”, la pobreza se encuentra entre las principales causas de migración; Oaxaca es una de las entidades que mayor cantidad de remesas reciben; estos recursos constituyen entre 5.2 y 8.9% del PIB del estado, que en sí es una cantidad significativa y muy considerable.

Por su parte, respecto a los ingresos que obtienen las finanzas estatales, se puede observar que en 2015, según la Cuenta Pública 2015, la entidad federativa obtuvo ingresos por casi 67 mil millones de pesos, de los cuales destinó 4,155 millones de pesos en infraestructura pública, es decir, agua potable, vivienda, salud, planeación urbana, mantenimiento y conservación de carreteras y caminos rurales, entre otros. Además, en apoyo a la “Cruzada

## GRÁFICA 6

### EMIGRANTES POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2005

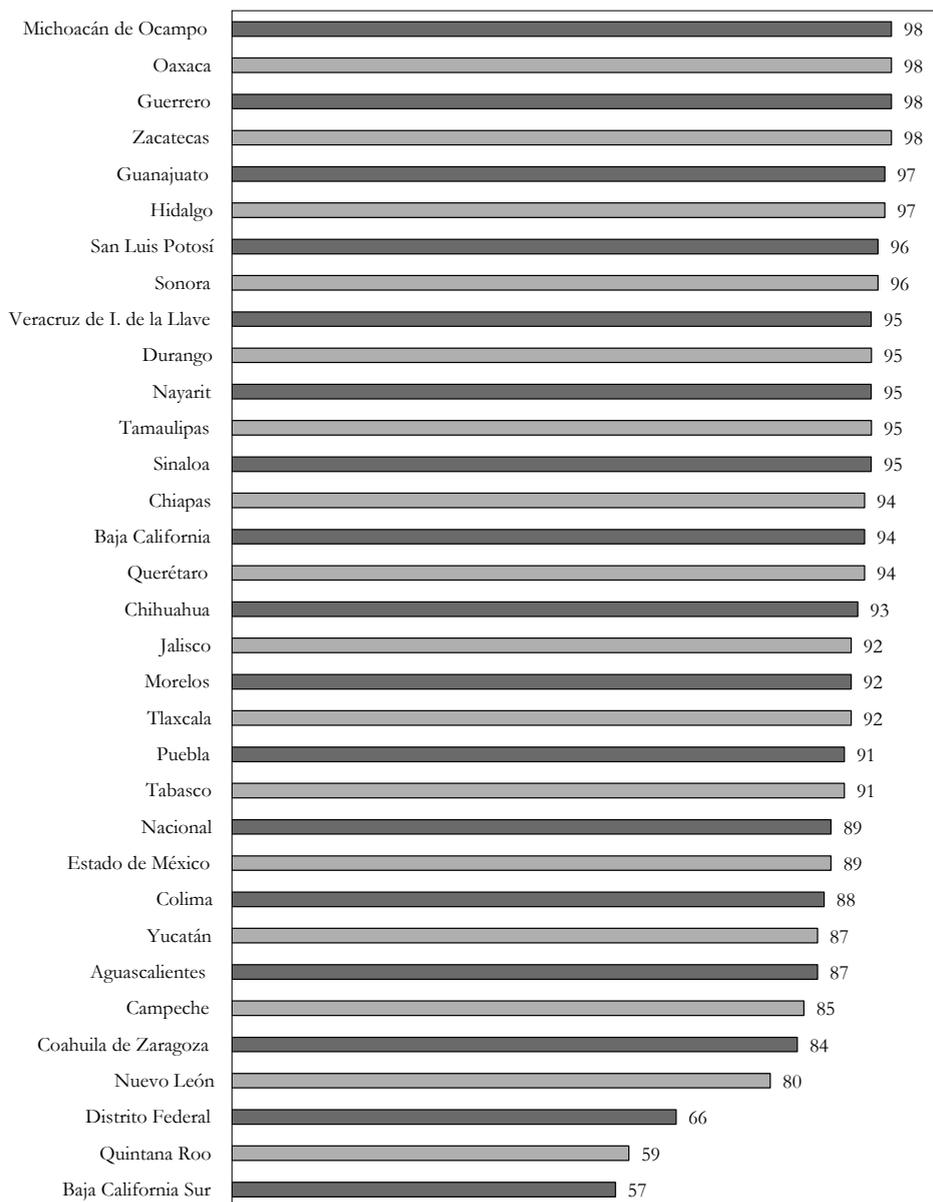


Migración según lugar de residencia cinco años antes. Las cifras se refieren a la población de 5 años y más. Excluye a la población que cinco años antes reside en otro país.

Fuente: INEGI, *Emigrantes por entidad. Cuéntame*. 2005 [en línea]. Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/economia/default.aspx?tema=me&e=20> (consulta: 2 de agosto de 2016).

## GRÁFICA 7

### PORCENTAJE DE EMIGRANTES A ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, PARA CADA ENTIDAD FEDERATIVA, 2010



Fuente: INEGI, *Porcentaje de emigrantes. Cuéntame* [en línea], 2010. Dirección URL: [http://www.cuenta-me.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/m\\_migratorios.aspx?tema=me&e=20](http://www.cuenta-me.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/m_migratorios.aspx?tema=me&e=20) (consulta: 2 de agosto de 2016).

Nacional contra el Hambre”, en 2015 se devengaron casi 112 millones de pesos. Para construcción y rehabilitación de caminos, carreteras y puentes, se invirtieron 1,763 millones de pesos. Además, en instalación de cocinas comunitarias y dotación de uniformes escolares para alumnos de educación básica, entre otros, el gobierno destinó poco más de 217 millones de pesos.

Sin duda, los presupuestos no son suficientes si no existe un lazo entre instituciones gubernamentales y la sociedad. El reto es encontrar los mecanismos que propicien la aplicación de políticas públicas de largo plazo, que fijen metas específicas, evaluadas y donde participe toda la sociedad en su conjunto.

### *Elementos para un diagnóstico del movimiento migratorio*

El gobierno del estado, a través del Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM), ha generado una publicación intitulada: “Elementos para un diagnóstico actualizado del fenómeno de la migración del Estado de Oaxaca, México”.

En su presentación participaron representantes de la Organización de las Naciones Unidas, del Consejo Económico para América Latina (CEPAL) y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Allí se analizan los cambios más significativos de la migración internacional hacia Estados Unidos y se presentan los municipios que tienen una alta intensidad migratoria (ya citados), así como la situación migratoria interna.

Dentro de estos cambios se destaca el incremento de los municipios indígenas y rurales en el circuito de la migración internacional y los cambios sociodemográficos que conlleva, el incremento de hogares con jefatura femenina, la disminución de tasas de crecimiento poblacional, entre otros.

Y desde el punto de vista económico, el fenómeno de la migración en el estado de Oaxaca tiene que ver con los recursos económicos que llegan a la entidad por concepto de remesas internacionales que, en algunos casos, y a través de la intermediación oficial, se consiguen obras y servicios para sus comunidades en un esquema de mezcla de recursos públicos con privados, provenientes de los migrantes que previamente se organizan en comités pro mejora de sus comunidades.

De tal manera que Alejandro López Mercado (2015) considera que:

A todos los migrantes, se les debe de reconocer los siguientes derechos:

- El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales.
- Al libre tránsito.
- A acceder a los servicios educativos previstos por el sector público y privado.
- A recibir atención médica.
- A recibir un trato igual que los nacionales.
- Al reconocimiento de actos del estado civil de las personas.
- A la preservación de la unidad familiar.
- A la procuración e impartición de justicia.
- Al reconocimiento de su personalidad jurídica.
- A que se proporcione información, acerca de sus derechos y obligaciones.
- A contar, en su caso, con un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua.
- A tener acceso a una vida económica y social, y su identidad y diversidad étnica y cultural a quienes obtengan la condición de estancia de residencia temporal o de residencia permanente.

De lo anterior, los elementos para un diagnóstico del movimiento migratorio se identifican con las comunidades de origen, principalmente los efectos en el ingreso y las oportunidades de desarrollo, la medida en la intensidad migratoria por cantidad federativa y municipio, el total de ingresos, la educación y los envíos de dinero a sus familiares.

De ahí que la expresión del fenómeno migratorio en el estado de Oaxaca y sus regiones debe estar debidamente caracterizado por la ocupación, la intensidad, las edades, el sexo y, evidentemente, la incidencia migratoria y el crecimiento económico de la zona.

### *El grado e intensidad de la migración*

El índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos (IIME) constituye una medida que permite diferenciar a las entidades federativas y municipios del país, según la intensidad de las distintas modalidades de migración al país vecino y la recepción de remesas. Con el fin de tener una visión panorámica de esta situación, es necesario observar la Tabla 13.

TABLA 13

INDICADORES MIGRATORIOS HACIA ESTADOS UNIDOS

| INDICADORES SOBRE MIGRACIÓN A ESTADOS UNIDOS, ÍNDICE DE INTENSIDAD MIGRATORIA<br>Y LUGAR EN EL CONTEXTO NACIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON GRADO ALTO DE INTENSIDAD MIGRATORIA, 2010 |  |  |   |  |  |  |               |  |  |
|---|--|--|---|--|--|--|---------------|--|--|
| <i>Entidad federativa</i>   | <i>% Viviendas que reciben remesas</i> | <i>% Viviendas con emigrantes a EEUU del quinquenio anterior</i> | <i>% Viviendas con migrantes circulares del quinquenio anterior</i> | <i>% Vivienda con migrantes de retorno del quinquenio anterior</i> | <i>Índice de intensidad migratoria</i> | <i>Lugar que ocupa en el contexto nacional</i> | <i>Región</i> |  |  |
| Hidalgo   | 4.33                                   | 3.47   | 1.64  | 3.98   | 0.882                                  | 5  | Centro        |  |  |
| San Luis Potosí   | 6.58                                   | 3.06   | 1.34  | 3.17   | 0.739                                  | 6  | Tradicción    |  |  |
| Guerrero  | 6.62                                   | 3.25   | 0.96  | 3.44   | 0.666                                  | 7  | Sur-Suroeste  |  |  |
| Durango   | 6.52                                   | 2.40   | 1.34  | 3.27   | 0.625                                  | 8  | Tradicción    |  |  |
| Aguascalientes  | 4.81                                   | 2.55   | 1.63  | 3.13   | 0.580                                  | 9  | Tradicción    |  |  |
| Oaxaca  | 4.89                                   | 4.07   | 0.90  | 3.05   | 0.546                                  | 10   | Sur-Suroeste  |  |  |
| Morelos   | 5.42                                   | 2.52   | 1.05  | 3.49   | 0.455                                  | 11   | Centro        |  |  |
| Colima  | 5.20                                   | 1.81   | 1.09  | 4.00   | 0.414                                  | 12   | Tradicción    |  |  |
| Jalisco   | 5.41                                   | 2.19   | 1.30  | 2.83   | 0.369                                  | 13   | Tradicción    |  |  |
| Querétaro   | 3.28                                   | 3.00   | 1.57  | 2.53   | 0.364                                  | 14   | Centro        |  |  |

Fuente: Consejo Nacional de Población, *Indicadores migratorios hacia Estados Unidos* [en línea], 2010. Dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad\\_migratoria/pdf/IIM\\_Estatal\\_y\\_Municipal.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/IIM_Estatal_y_Municipal.pdf) (consulta: 21 de septiembre de 2016).

En la tabla se muestran distintos indicadores que proporcionan información importante sobre la migración en estados del país y se detalla el contexto del estado de Oaxaca y su movimiento migratorio.

Frente a esto, son 10 las entidades que el Consejo Nacional de Población (Conapo, 2015) ha registrado con un alto índice de intensidad migratoria: Hidalgo, San Luis Potosí, Guerrero, Durango, Aguascalientes, Oaxaca, Morelos, Colima, Jalisco y Querétaro. En promedio, en las entidades que se ubican en este estrato, 5.38% de las viviendas recibía remesas, 2.89% tuvo al menos un migrante a Estados Unidos, 3.18% registró cuando menos un migrante de retorno y 1.25% tuvo al menos un migrante circular. Este conjunto de entidades alberga cerca de una cuarta parte de las viviendas del país.

Es preciso destacar que existen grados y clasificaciones de la migración, los cuales pueden ser los siguientes: migrante permanente, migrante temporal, migrante circulatorio, migrante de retorno.

En la mayoría de los casos en condición de ilegales, los connacionales no cuentan con los permisos necesarios para internarse en otros países y mucho menos para poder prestar sus servicios. Ahora bien, el reto para las autoridades electorales es conocer a fondo el porcentaje de mexicanos que residen en países como Estados Unidos y su estatus legal. Esta información estadística servirá sin duda alguna, además, para conocer sus intereses, inquietudes, pero sobre todo su aportación a México y a sus familias, y para propiciar el diseño de políticas públicas en beneficio de este importante segmento de la población.

Hay que reconocer que muchas veces el migrante no es reconocido en su máxima dimensión. Es entendible pero no justifica que el desconocimiento a la realidad que ellos viven nos aleje de destacar la entrega y el sacrificio con el que día a día luchan para conseguir una vida mejor. El oaxaqueño radicado en Estados Unidos es reconocido por su trabajo, su honestidad, su sentido de subsidiariedad y su gran orgullo por su cultura y tradiciones.

En general, el mapa migratorio de nuestro país se ha extendido; las rutas y circuitos que van permitiendo a mexicanos traspasar las fronteras se han diversificado. Las entidades de región migratoria tradicional continúan siendo las que se encuentran con un mayor porcentaje de municipios de estratos de alta densidad.

Guanajuato, Zacatecas, Michoacán, Jalisco, Durango, Aguascalientes, San Luis Potosí, Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, Morelos y Puebla son las 12 entidades que mantienen un mayor porcentaje de municipios en los estratos Muy

Alto y Alto de densidad migratoria. Como bien hemos dicho, Oaxaca ocupa el décimo lugar, sin embargo, el impacto es mayor, debido a la cantidad de municipios en los cuales se encuentra presente este fenómeno.

Hay que tomar en cuenta que la mayoría de los mexicanos ingresan a Estados Unidos de manera ilegal, situación compleja para diseñar una política al respecto, que además por tratarse de la relación bilateral con esa nación, dificulta la agenda internacional del país y su condición los hace altamente vulnerables respecto a la justicia americana, donde se establecen reglas claras que hay que cumplir, siempre con el riesgo y temor a la deportación.

En teoría, al cruzar la frontera sin una visa, el migrante ya está incumpliendo con los protocolos de entrada hacia un país vecino y para la visión de Estados Unidos comete un delito al estar fuera de la ley, por lo tanto existe la injusta relación del mexicano ilegal con temas vinculados a la delincuencia, cuando la realidad —en casi todos los casos— es distinta.

El mexicano que vive en Estados Unidos trabaja, convive y suele acoplarse al estilo de vida que le impone la sociedad en donde habita.

Con el fin de tener una idea más detallada del movimiento migratorio de Oaxaca, es necesario establecer diversas gráficas y tablas estadísticas que permitan apreciar una visión de este fenómeno.

La Gráfica 8 describe la tasa migratoria por estado de 2005 y 2010. Como se puede apreciar, Oaxaca mantiene una tasa de -0.6%. Esto quiere decir que la diferencia entre las personas que residían en la entidad en un periodo de cinco años y las que ahora residen es menor respecto a 2010. Dicho de otra forma, Oaxaca expulsa más población de la que llega a residir a la entidad.

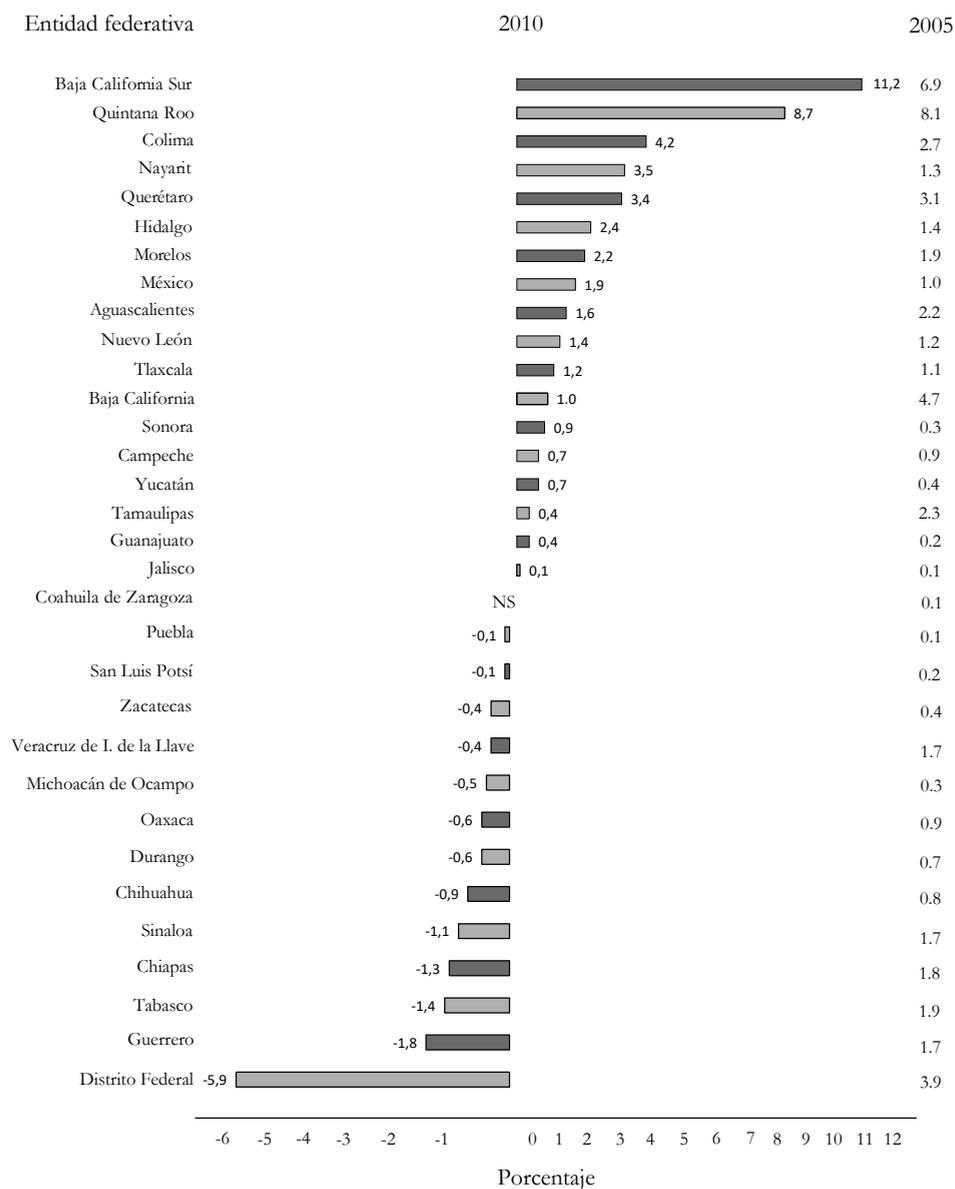
Es así que este fenómeno se repite en entidades que cuentan con bajos índices de desarrollo humano o bien, como en el caso del Distrito Federal —hoy Ciudad de México— la densidad de población ya rebasó a la capital y los habitantes buscan espacios donde existan mejores condiciones de bienestar. La misma gráfica permite presumir que éstos emigran hacia Morelos, Hidalgo, Querétaro y el Estado de México.

La Tabla 14 muestra que Oaxaca ocupa el décimo lugar en el índice de intensidad migratoria hacia Estados Unidos, lo que nos hace suponer la importancia del fenómeno en la entidad y su incidencia en la vida diaria de las familias.

Como se puede observar en la Tabla 15, 565 municipios —de 570 en total—, presentan intensidad migratoria hacia Estados Unidos.

## GRÁFICA 8

### TASA NETA MIGRATORIA POR ESTADO, 2005 Y 2010



Fuente: INEGI, *Tasa migratoria, Perspectiva Estadística Oaxaca* [en línea], 2011. Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/perspectivas/perspectiva-oax.pdf> (consulta: 12 de agosto de 2016).

TABLA 14

## MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA A EEUU, 2010 (POR REGIÓN)

| <i>Región</i>    | <i>Municipios con muy alto</i> | <i>Municipios con alto</i> | <i>Municipios con medio</i> | <i>Municipios con bajo</i> | <i>Municipios con muy bajo</i> | <i>Municipios con nulo</i> | <i>Total</i> |
|------------------|--------------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------|
| Valles Centrales | 11                             | 33                         | 32                          | 41                         | 5                              | 0                          | 122          |
| Sierra Norte     | 5                              | 16                         | 20                          | 17                         | 11                             | 0                          | 69           |
| Sierra Sur       | 6                              | 14                         | 24                          | 23                         | 4                              | 0                          | 71           |
| Papaloapan       | 0                              | 3                          | 6                           | 6                          | 5                              | 0                          | 20           |
| Mixteca          | 26                             | 21                         | 29                          | 49                         | 27                             | 3                          | 155          |
| Istmo            | 0                              | 1                          | 4                           | 10                         | 23                             | 0                          | 38           |
| Costa            | 5                              | 12                         | 12                          | 20                         | 1                              | 0                          | 50           |
| Cañada           | 0                              | 0                          | 6                           | 12                         | 25                             | 2                          | 45           |
| Estatal          | 53                             | 100                        | 133                         | 178                        | 101                            | 5                          | 570          |

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca, *Índices municipales de migración*. Diagnóstico mínimo en materia de migración en Oaxaca [en línea], 2016. Dirección URL: [http://www.digepo.oaxaca.gob.mx/recursos/publicaciones/DIAGNOSTICO\\_MINIMO\\_EN\\_MATERIA\\_DE\\_MIGRACION\\_EN%20OAXACA.pdf](http://www.digepo.oaxaca.gob.mx/recursos/publicaciones/DIAGNOSTICO_MINIMO_EN_MATERIA_DE_MIGRACION_EN%20OAXACA.pdf) (consulta: 2 de agosto de 2016).

Por otro lado, son las regiones de la Mixteca y los Valles Centrales las que presentan el mayor número de municipios con grado de intensidad migratoria, además de las sierras Norte y Sur. También se detalla el grado de intensidad migratoria registrada en los municipios de Oaxaca. Hay una íntima relación en la tabla con los municipios más marginados y aquellos con un alto índice de migración. Las cifras coinciden en las regiones de la Mixteca y Sierra Sur, como puede observarse en la Tabla 16.

En la tabla se enlistan los municipios y su grado de migración en las regiones del estado de Oaxaca. Bien podemos observar en las tablas 14 y 16 la ubicación focalizada de las regiones donde se combinan dos factores asociados a la pobreza: marginación e índice de migración.

En Oaxaca, el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM) mantiene una agenda de trabajo con organizaciones de oaxaqueños radicados en Estados Unidos y los apoya para la realización de trámites relativos a la aplicación de programas federales de mezcla de recursos. Además, esta instancia es la más cercana a la población migrante porque hace la función de puente entre Estados Unidos y sus familias en Oaxaca.

Frente a esto, como lo hemos dicho con anterioridad, los migrantes de Oaxaca han constituido diversas organizaciones binacionales, con presencia en

Tabla 15

INTENSIDAD MIGRATORIA POR MUNICIPIO

MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA, 2010

| <i>Entidad federativa</i> | <i>Total</i> | <i>Grado de Intensidad Migratoria (GIM)</i> |             |              |             |                 |             |
|---------------------------|--------------|---|-------------|--------------|-------------|-----------------|-------------|
|                           |              | <i>Muy alto</i>                             | <i>Alto</i> | <i>Medio</i> | <i>Bajo</i> | <i>Muy bajo</i> | <i>Nulo</i> |
| Nacional                  | 2,456        | 178   | 431         | 514          | 719         | 603             | 11          |
| Aguascalientes            | 11           | 2   | 3           | 5            | 1           | —               | —           |
| Baja California           | 5            | —   | —           | 2            | 3           | —               | —           |
| Baja California Sur       | 5            | —   | —           | —            | 1           | 4               | —           |
| Campeche                  | 11           | —   | —           | 1            | 2           | 8               | —           |
| Coahuila                  | 38           | —   | —           | 6            | 25          | 7               | —           |
| Colima                    | 10           | —   | —           | 5            | 3           | —               | —           |
| Chiapas                   | 118          | —   | —           | 6            | 30          | 80              | 2           |
| Chihuahua                 | 67           | 1   | 12          | 20           | 21          | 13              | —           |
| Distrito Federal          | 16           | —   | —           | —            | —           | 16              | —           |
| Durango                   | 39           | 3   | 15          | 13           | 6           | 2               | —           |
| Guanajuato                | 46           | 15  | 20          | 9            | 2           | —               | —           |
| Guerrero                  | 81           | 4   | 22          | 28           | 22          | 5               | —           |
| Jalisco                   | 125          | 18  | 53          | 33           | 21          | —               | —           |
| México                    | 125          | 1   | 9           | 12           | 37          | 65              | —           |
| Michoacán                 | 113          | 23  | 46          | 36           | 8           | —               | —           |
| Morelos                   | 33           | —   | 8           | 13           | 10          | 2               | —           |
| Nayarit                   | 20           | 1   | 6           | 7            | 6           | —               | —           |
| Nuevo León                | 51           | —   | —           | 5            | 20          | 26              | —           |
| Oaxaca                    | 570          | 53  | 100         | 133          | 178         | 101             | 5           |
| Puebla                    | 217          | 10  | 41          | 51           | 68          | 47              | —           |
| Querétaro                 | 18           | 6   | 4           | 2            | 6           | —               | —           |
| Quintana Roo              | 9            | —   | —           | —            | —           | 9               | —           |
| San Luis Potosí           | 58           | 99  | 16          | 11           | 11          | 11              | —           |
| Sinaloa                   | 18           | —   | —           | 1            | 15          | 2               | —           |
| Sonora                    | 72           | —   | 1           | 13           | 36          | 22              | —           |
| Tabasco                   | 17           | —   | —           | —            | 3           | 14              | —           |
| Tamaulipas                | 43           | —   | 3           | 8            | 26          | 6               | —           |
| Tlaxcala                  | 60           | —   | 4           | 13           | 38          | 5               | —           |
| Veracruz                  | 212          | 2   | 21          | 40           | 80          | 68              | 1           |
| Yucatán                   | 106          | 1   | 5           | 6            | 11          | 80              | 3           |
| Zacatecas                 | 58           | 16  | 25          | 8            | 8           | 1               | —           |

Fuente: Consejo Nacional de Población, *Intensidad migratoria*. Boletín de Migración Internacional, año 1, número especial [en línea], 2013. Dirección URL: <http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/806/1/images/BoletinNumEspecial2013MigracionInternacional.pdf> (consulta: 10 de julio de 2016).

TABLA 16

## GRADO DE MIGRACIÓN MUNICIPAL

| NÚMERO DE MUNICIPIOS POR REGIONES DEL ESTADO DE OAXACA<br>SEGÚN GRADO DE MARGINACIÓN |                 |             |              |             |                 |
|--|-----------------|-------------|--------------|-------------|-----------------|
| <i>Región</i>  | <i>Muy alta</i> | <i>Alta</i> | <i>Media</i> | <i>Baja</i> | <i>Muy baja</i> |
| Cañada   | 33              | 5           | 7            | 0           | 0               |
| Costa  | 24              | 18          | 8            | 0           | 0               |
| Istmo  | 7               | 4           | 24           | 4           | 2               |
| Mixteca  | 46              | 48          | 59           | 2           | 0               |
| Papaloapan   | 11              | 3           | 5            | 1           | 0               |
| Sierra Norte   | 21              | 20          | 24           | 2           | 1               |
| Sierra Sur   | 46              | 16          | 8            | 0           | 0               |
| Valles centrales   | 28              | 30          | 36           | 19          | 8               |
| Totales  | 216             | 144         | 171          | 28          | 11              |
| Gran total municipios  |                 |             | 570          |             |                 |

Fuente: Gobierno del Estado de Oaxaca, *Grados de migración municipal*. Diagnóstico mínimo en materia de migración en Oaxaca [en línea], 2016. Dirección URL: [http://www.digepo.oaxaca.gob.mx/recursos/publicaciones/DIAGNOSTICO\\_MINIMO\\_EN\\_MATERIA\\_DE\\_MIGRACION\\_EN%20OAXACA.pdf](http://www.digepo.oaxaca.gob.mx/recursos/publicaciones/DIAGNOSTICO_MINIMO_EN_MATERIA_DE_MIGRACION_EN%20OAXACA.pdf) (consulta: 2 de agosto de 2016).

México y Estados Unidos, que funcionan como soporte para los paisanos que se encuentran en situación vulnerable en la frontera norte (Tabla 17).

Como podemos observar en esa tabla, se presenta una lista de las organizaciones ubicadas en la frontera de California y Baja California donde se pueden conocer las etnias de las que provienen. Podemos afirmar que por la cantidad de oaxaqueños que no consiguen cruzar la frontera o bien son deportados, muchos de ellos optan por buscar nuevas oportunidades para pasar, manteniendo una residencia temporal en Baja California. Allí podemos encontrar presencia de oaxaqueños en el Valle de San Quintín, donde indígenas de la región Triqui —en su mayoría— cultivan fresa y tomate en los grandes campos agrícolas.

De acuerdo con el Migration Policy Institute (MPI), hasta el año 2014 había 11,714,500 mexicanos radicados en Estados Unidos. Otro dato revelador es que 87% de los mexicanos radicados en ese país está en edad de trabajar y que la edad promedio del migrante es de 41 años.

TABLA 17

## ORGANIZACIONES DE AYUDA A MIGRANTES

| ORGANIZACIONES DE MIGRANTES OAXAQUEÑOS EN LA FRONTERA DE CALIFORNIA Y BAJA CALIFORNIA |                                |
|---|--------------------------------|
| <i>Organización</i>   | <i>Componente étnico</i>       |
| Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB)   | Mixtecos, triquis y zapotecos  |
| Asociación Cívica Benito Juárez (ACB)   | Mixtecos                       |
| Coalición de Comunidades Indígenas Oaxaqueñas (COCIO)                                 | Mixtecos y zapotecos del valle |
| Organización Regional Oaxaqueña (ORO)   | Zapotecos                      |
| Vamos por la tierra   | Mixtecos y mestizos            |
| Coordinadora Estatal de Indígenas migrantes de Baja California (CEOMBJ)               | Mixtecos y triquis             |
| Unión de Vendedores Ambulantes y Anexos “Carlos Salinas de Gortari” (UVAMACS)         | Mixtecos                       |
| Unión de Comerciantes “Benito Juárez” (UCBJ)  | Mixtecos                       |
| Comité Comunitario de Planeación (COCOPLA)  | Mixtecos                       |
| Movimiento de Unificación de Jornaleros Independientes (MUJI)                         | Mixtecos, zapotecos y mestizos |
| Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC)                       | Mixtecos y triquis             |
| Movimiento Unificado de Lucha Indígena (MULT)   | Triquis y mixtecos             |
| Unión de Alianza de Huitepec (UAH)  | Mixtecos                       |
| Organización del Pueblo Triqui  | Triquis, mixtecos y zapotecos  |

Fuente: Conapo Organizaciones de Ayuda a Migrantes [en línea], 2000. Dirección URL: [http://www.digepo.oaxaca.gob.mx/recursos/publicaciones/DIAGNOSTICO\\_MINIMO\\_EN\\_MATERIA\\_DE\\_MIGRACION\\_EN%20OAXACA.pdf](http://www.digepo.oaxaca.gob.mx/recursos/publicaciones/DIAGNOSTICO_MINIMO_EN_MATERIA_DE_MIGRACION_EN%20OAXACA.pdf) (consulta: 23 de octubre de 2016).

Datos proporcionados por el IOAM aseguran que en el país del norte habitan más de 1.2 millones de oaxaqueños, donde el porcentaje de varones es 15% mayor que las mujeres migrantes.

California, Illinois, Nueva Jersey, Washington, Oregon, Arizona, Texas y Florida son los estados de la Unión Americana que concentran mayor cantidad de oaxaqueños, muchos ya hijos de padre o madre oaxaqueños pero nacidos en Estados Unidos.

## Usos y costumbres o Sistemas Normativos Indígenas

Oaxaca presenta otra particularidad respecto del resto de las entidades de la República mexicana. Además del funcionamiento del régimen de partidos políticos, muchas comunidades eligen a sus autoridades a través de sistemas normativos indígenas (SNI), mejor conocidos como *usos y costumbres*.

En este sentido, del total de municipios en el estado (que asciende a 570), 153 se rigen por el sistema de partidos políticos, en tanto que 417 lo hacen por sistemas normativos indígenas. Estas comunidades tienen la capacidad de nombrar a sus autoridades para gobernarse, amparados por el Derecho Humano Fundamental reconocido a partir del artículo 2 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las comunidades que se rigen por SNI generan sus propias estructuras municipales, estableciendo cargos como: agente municipal, suplente, alcalde, capitán, síndico, tesorero, topil, secretario, entre muchos otros. Aun dentro de este sistema, los cargos de la agencia municipal son jerárquicos, rotativos, muchos de ellos gratuitos y además democráticos, porque las personas que intervienen en el cargo son electos por la Asamblea General.

La asamblea es la instancia política que la comunidad ha creado y es la máxima autoridad constituida. De tal manera que cualquier decisión debe someterse al consenso a través de este mecanismo. En caso de empate en la votación, el agente o presidente municipal es quien emite un voto de calidad para asumir cierta determinación.

Esta autodeterminación está sustentada en el artículo 2 de la Constitución, que dice a la letra:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

A la unidad social, económica y cultural asentada en el territorio se le reconoce autoridad propia, de acuerdo con sus usos y costumbres, que son ordenamientos normativos de la actividad y conductas de los miembros de la etnia, y las relaciones que llevan a cabo dentro de su propia comunidad.

El principio del uso y costumbre se fundamenta por el derecho consuetudinario, pero refleja con mayor incisión el hecho de poder trascender con la costumbre que el pueblo ha llevado, y por tal motivo, dentro de las fracciones I a la VIII del apartado A del artículo 2 constitucional, generan el alcance y límite del uso y costumbre al decir que:

- A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
  - I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
  - II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
  - III. Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.
  - IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
  - V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
  - VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así

como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Es así que la propia Constitución General garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Por ello, los pueblos aplican sus propios sistemas normativos internos, sujetándose siempre a los lineamientos que a partir de la Constitución se dan para todo tipo de ciudadano, sin perjuicio a los derechos humanos. Recordemos que la Constitución, las leyes electorales y los tratados internacionales, contemplan que el derecho fundamental a votar y ser votado es inalienable, imprescriptible, universal, indivisible e individual, para mujeres y hombres por igual.

Esto puede confirmarse en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos firmado en Nueva York en 1966, al que México se adhirió en 1981, y que en su artículo 25 establece:

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: *a)* Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; *b)* Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; *c)* Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Como consecuencia, la posibilidad de elegir dentro de su población a personas que los representen en los distintos cargos denota también la idea clásica y del Derecho Humano Fundamental en la posibilidad democrática asentada en la estructura de sus propios usos y costumbres.

Es importante señalar que las características socioeconómicas que el estado de Oaxaca ofrece, formarán parte de la cultura del ciudadano oaxaqueño, que permite presumir el sentido de pertenencia o vínculo del ciudadano que nace en Oaxaca para con su pueblo, sus costumbres y tradiciones. Sin embargo, hay un debate alrededor del derecho que tiene la persona que vive en otro lugar, sobre decidir quién debe representarlo en el Congreso o administrar el presupuesto federal, estatal o municipal, al no residir en dicho lugar.

También hay argumentos que juzgan como un acto de plena garantía a los derechos humanos la posibilidad de que los mexicanos residentes en el exterior puedan decidir en las elecciones. Parecería que la posibilidad democrática debe perseguir al ciudadano, para que una vez situado en otro Estado, pueda participar en la elección de los representantes legislativos y ejecutivos de su lugar de origen.

Se deben analizar las razones por las cuales el ciudadano que ha migrado a otra nación, sigue teniendo el derecho a votar en la elección de representantes en su territorio natal. Se debe explorar lo que prevé la ley desde el punto de vista contextual respecto al fenómeno migratorio en el estado de Oaxaca, y con relación a las características socioeconómicas productivas del estado.



## CAPÍTULO IV

### EL VOTO DESDE EL EXTRANJERO EN OAXACA

En el Proceso Electoral Local 2015-2016, en el que 12 entidades federativas tuvieron elecciones para elegir gobernador, en tres de éstas se reconoció el derecho al voto de los residentes en el extranjero. Entre los estados que por primera vez hicieron válido este derecho se encuentra Oaxaca, cuya legislatura local decretó que en la Constitución quedara asentado el mismo.

#### Voto desde el extranjero a partir de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

En la reforma realizada a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en el año 2015, se adicionó en el último párrafo del artículo 24, fracción VIII, la posibilidad de que por primera vez las y los ciudadanos de la entidad pudieran participar desde el extranjero en la elección de gobernador. El artículo que así lo establece señala que:

Artículo 24. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

VIII. Ser observador en los procesos electorales y en los mecanismos de participación ciudadana, de conformidad con las leyes;

Los ciudadanos oaxaqueños residentes en el extranjero tienen derecho a votar en la elección del Gobernador del Estado, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley;

Asimismo el artículo vigésimo transitorio de la reforma del 30 de junio de 2015, establece que:

VIGÉSIMO. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo tomarán las medidas necesarias para la implementación del voto de los ciudadanos oaxaqueños residentes en el extranjero, conforme a la legislación que se emita al respecto.

La Constitución local del estado reconoce que el ciudadano oaxaqueño residente en el extranjero tiene derecho a votar en las elecciones para gobernador de la entidad, no así en las elecciones de diputados al Congreso del Estado ni a presidentes municipales, ya sea bajo el sistema de partidos políticos o los sistemas normativos indígenas.

La Constitución identifica además las características que son necesarias para cumplir con la condición de ciudadano, tales como contar con la mayoría de edad, tener un modo honesto de vivir, votar en elecciones populares, inscribirse en el padrón electoral, desempeñar cargos de elección popular y prerrogativas, como poder votar y ser votado.

El artículo 23 de esta Constitución, en su primer párrafo, indica:

Artículo 23. Son ciudadanos del estado de Oaxaca los hombres y mujeres que hayan nacido en su territorio, quienes sean hijos de padre o madre oaxaqueños y quienes teniendo una residencia mínima de cinco años en la Entidad, deseen ser considerados como tales, en los términos de la Ley, que sean mayores de 18 años y tengan modo honesto de vivir.

Una vez reconocido este derecho en la Constitución local, el Congreso del Estado redactó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEO), misma que establecería el procedimiento para hacerlo efectivo. No obstante, dicha ley fue impugnada ante las instancias correspondientes por diversos partidos políticos, quedando la misma sin efectos.

Como apuntamos con anterioridad, si bien la Constitución plasma el derecho a votar desde el extranjero para la elección de gobernador del estado y no contempla otros cargos, es en el municipio de San Pedro Cajonos, localizado en la Sierra Norte, donde a través de las organizaciones de paisanos radicados en Estados Unidos se garantiza el derecho al voto de los residentes en el exterior, como reconocimiento a su trabajo y al envío de remesas en beneficio de las familias de la localidad.

## Invalidez de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca

El 5 de octubre de 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad, en el sentido de declarar la invalidez total del decreto 1290, por medio del cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. De tal forma que esta ley quedó invalidada mediante el resolutivo noveno, el cual menciona que: “Se declara la invalidez total del decreto 1290, publicado el 9 de junio de 2015, en el tomo XCII extra del Periódico Oficial del estado de Oaxaca, por el cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, a partir de que se notifiquen estos puntos resolutivos del referido estado”.

De esta manera el Máximo Tribunal analizó la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena sobre la acción de inconstitucionalidad a que se refiere la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. De tal forma que el eje del reclamo no solamente fueron las incongruencias que esta ley tenía frente a las normas constitucionales, sino que también afectaba de manera grave los derechos humanos.

Sin embargo, respecto al derecho de los oaxaqueños para votar desde el extranjero, en suplencia de Ley, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) llevó a cabo los trabajos respectivos a la implementación de este ejercicio, con apoyo del último párrafo del artículo 24, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada el 30 de junio de 2015, mismo que no había sido impugnado y, por tanto, se mantenía firme.

Por ello, el IEEPCO observó lo establecido en el Libro Sexto de la LGIPE, creó la Comisión Provisional de Voto en el Extranjero, estableció una agenda de trabajo con la Coordinación de Asuntos Internacionales del INE y con la propia Comisión Provisional de este último y acató lo establecido en acuerdo INE/CG920/2015.

Para ello, el Consejo General del IEEPCO acordó la creación de la Comisión Provisional de Voto en el Extranjero, misma que estuvo encabezada por la consejera electoral Nora Hilda Urdiales Sánchez e integrada por los consejeros electorales Gerardo García Marroquín y Uriel Pérez García, actuando como secretario técnico el autor de esta publicación.

En virtud de la necesidad de contar con una reglamentación para la emisión del voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero, el Instituto Nacional

Electoral acordó diversos lineamientos que se observaron en las elecciones locales de Oaxaca de 2016.

En estas elecciones hubo una intensa colaboración entre el órgano electoral local y el INE, ya que, derivado de la reforma de 2014, diversas tareas que antes eran realizadas por los OPLES pasaron a ser atribuciones del Instituto Nacional Electoral.

Entre las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra la organización de los Procesos Electorales Federales, además de coordinarse con los Organismos Públicos Locales Electorales para la organización de los comicios en las entidades federativas (LGIPE, 2015).

Así, el Acuerdo INE/CG830/2015 determina las acciones necesarias para el desarrollo de los Procesos Electorales Locales 2015-2016, entre las que se encuentran las siguientes:

1. El Instituto Nacional Electoral continuará ejerciendo, en los Procesos Electorales Locales 2015-2016, y con base en el Acuerdo INE/CG100/2014, las siguientes atribuciones:
  - a) La capacitación electoral;
  - b) La geografía electoral;
  - c) El padrón y la lista de electores;
  - d) La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, y
  - e) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.
  
2. Actualizar o, en su caso, emitir la regulación en materia de:
  - a) Resultados preliminares;
  - b) Encuestas o sondeos de opinión;
  - c) Observación electoral;
  - d) Conteos rápidos, e
  - e) Impresión de documentos y producción de materiales electorales.

En el marco de los Procesos Electorales Locales 2015-2016 resultó necesario implementar acciones que aseguraran la adecuada planeación y organización de los comicios, a fin de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho humano al sufragio. De ahí la importancia de establecer mecanismos que permitan contar con instrumentos y reglas que definan las actividades a realizar tanto por el Instituto Nacional Electoral como por los Organismos Públicos Electorales Locales.

Tal es el caso de la generación de Lineamientos a través de los cuales se definió la forma de organización del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en las entidades federativas cuyas legislaciones contemplaron el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero para los Procesos Electorales Locales de 2015-2016.

Bajo ese orden de ideas, los Lineamientos en comento tuvieron por objeto establecer las bases para la organización del voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, cuyas entidades federativas celebren comicios en 2016, que contemplen en su legislación electoral local ese derecho.

Los Lineamientos de referencia regularon, entre otros aspectos, los relativos a la emisión del voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero; la integración de las mesas de escrutinio y cómputo y capacitación electoral; el escrutinio y cómputo de la votación de las y los ciudadanos residentes en el extranjero; el grupo de trabajo respectivo; y las campañas y propaganda electoral en el extranjero.

Es importante mencionar que los Organismos Públicos Locales diseñaron e implementaron las estrategias de promoción, comunicación y asesoría ciudadana para hacer efectivo el voto desde el extranjero. No sobra mencionar que los Lineamientos citados estuvieron apegados en todo momento a la normatividad aplicable en materia y a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad, que rigen cada una de las actividades de este Instituto.

El Consejo General del INE aprobó, mediante el Acuerdo INE/CG828/2015, los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para las entidades federativas y el Distrito Federal con Procesos Electorales Locales”, los cuales corresponden a las acciones necesarias en materia del padrón y la lista de electores para el desarrollo de los Procesos Electorales Locales 2015-2016, y que regulan, entre otros aspectos:

- a) Los relativos a los requisitos para la inscripción de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero a las listas nominales de electores;
- b) Los elementos a considerar para el formato de la solicitud de inscripción a esos listados;
- c) El procesamiento de esas solicitudes, incluyendo la verificación, la aclaración de inconsistencias y, en su caso, la notificación para quienes no resultó procedente su inscripción al Listado Nominal;
- d) Las disposiciones sobre la conformación y entrega de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para su revisión, y la que se genere con motivo de las observaciones emitidas, y
- e) Los medios de defensa a que tienen derecho las y los ciudadanos que no hayan resultado favorecidos para su inscripción en la Lista Nominal, garantizando en todo momento el ejercicio de sus prerrogativas en materia político-electoral, sin dejar de lado la protección a los datos personales que proporcionen a este Instituto (*Diario Oficial de la Federación*, 2016).

Estos lineamientos determinaron que para el Proceso Electoral Local, en el caso de los tres estados con legislación en la materia (Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas), se autorizaba que la modalidad del voto fuera por correo postal. Además, se establecieron los criterios técnicos para la integración del Paquete Electoral Postal (PEP):

Elementos que integran el PEP

...

- 15. Se entenderá por PEP, el conjunto de documentación y materiales que los Organismos Públicos Locales remitirán a las y los ciudadanos que, en virtud de haber cumplido los requisitos legales, fueron incorporados a los Listados Nominales de las entidades federativas correspondientes, y que servirán para que éstos estén en condiciones de ejercer el derecho al sufragio desde el extranjero por la vía postal.
- 16. En términos de los artículos 339 párrafo 1, 340 párrafo 2, y 342 párrafo 3 de la Ley, el PEP se integrará por, al menos, los siguientes elementos:
  - a. La boleta electoral. El formato de la boleta electoral observará, en lo que resulten aplicables, las disposiciones del artículo 266 de la Ley y de las Legislaciones Locales; además, contendrán la leyenda “Mexicano residente en el extranjero”.

- b. El instructivo para votar vía postal desde el extranjero.
- c. Los siguientes sobres:
  - c.1. Sobre-PEP, que será el medio utilizado por los Organismos Públicos Locales para enviar a los ciudadanos la boleta electoral, instructivo y demás materiales para el ejercicio del voto. Este sobre contendrá el nombre y domicilio en el extranjero de las y los ciudadanos, así como los elementos técnicos que determine el servicio postal o de mensajería de que se trate para cumplir con el procedimiento de envío, incluyendo, entre otros, el nombre y logotipo del Organismo Público Local, los datos del remitente y el elemento(s) de control de la pieza postal que garanticen su rastreabilidad.
  - c.2. Sobre-Postal-Voto, por medio del cual el ciudadano devolverá, sin costo para el mismo, el sobre que resguarda la boleta electoral; por lo que, deberá contar con el domicilio que los Consejos de los Organismos Públicos Locales determinen, así como con los elementos técnicos que establezca el servicio postal para cumplir con el procedimiento de envío, incluyendo, entre otros, el elemento para el envío del Sobre-Postal-Voto sin costo para el ciudadano (portes pagados, códigos de barras, cupones internacionales, entre otros), los datos del remitente y el elemento(s) de control de la pieza postal que garanticen su rastreabilidad.
  - c.3. Sobre-Voto, en el cual el ciudadano introducirá la correspondiente boleta electoral, una vez la haya marcado de acuerdo a su preferencia. Este sobre contará con los elementos técnicos, de control y medidas de seguridad que permitan garantizar la confidencialidad y secrecía del voto; por lo que contendrá la clave de elector del ciudadano remitente, el nombre y logotipo del Organismo Público Local, se generará un solo modelo para todos los ciudadanos sin importar su lugar de residencia en el extranjero y en papel seguridad, así como los demás elementos de control y seguridad que determine el Organismo Público Local.
- d. Información sobre las plataformas políticas electorales y/o propuestas de candidatos, partidos políticos y/o coaliciones. Los materiales que contengan dicha información, deberán observar en todo momento los principios de equidad e imparcialidad.

El espíritu de este acuerdo trajo consigo generar criterios uniformes que dotaran de orden la integración del Paquete Electoral Postal, para proporcionar al ciudadano las herramientas necesarias que le permitieran emitir su voto, de manera libre e informada. En el caso de Oaxaca, el PEP estuvo integrado de la siguiente manera:

1. La boleta electoral.
2. El instructivo para votar vía postal desde el extranjero.
3. Los siguientes sobres: sobre-PEP, sobre-Postal-Voto, y sobre-Voto.
4. Información sobre las plataformas políticas electorales y/o propuestas de candidatos, partidos políticos y/o coaliciones.

Es importante mencionar que siempre se observaron los principios de equidad e imparcialidad de la elección, por lo que se tomaron medidas como que la información sobre las plataformas políticas electorales y/o propuestas de candidatos, partidos políticos y/o coaliciones tuvieran el mismo espacio designado. En la página siguiente se muestran los materiales enviados.

Para promover el ejercicio del voto desde el extranjero, e informar a las y los ciudadanos inscritos en los Listados Nominales sobre el procedimiento que deberán llevar a cabo para emitir su sufragio, el Instituto y los Organismos Públicos Locales Electorales diseñarán e implementarán una estrategia de promoción, comunicación y asesoría a la ciudadanía, que fue definida en los convenios y/o anexos técnicos de colaboración que se celebraron.

A partir del lineamiento se diseñó una estrategia de comunicación que no sólo atendiera a la población migrante, sino también a sus familias, con el objetivo de incentivar la participación y la difusión de información sobre cómo ejercer este derecho por primera vez en el ámbito local.

Para hacer más efectiva dicha estrategia, se detectaron los municipios con mayor índice migratorio. Inicialmente se trabajó en 104 municipios y se distribuyeron más de 50 mil trípticos con la información sobre cómo votar desde el extranjero. Asimismo, se coordinaron esfuerzos con instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante, el Instituto Nacional Electoral, la Secretaría de Asuntos Indígenas, la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, el Instituto Nacional de Migración y el Programa de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social.

## Sobre voto



## Información sobre plataformas políticas



## Instructivo para votar



Fuente: IEEPCO, *Material electoral* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://oaxacavo-toextranjero.mx/index.php> (consulta: 10 de septiembre de 2016).

Esta promoción estuvo destinada a personas todavía residentes en el estado de Oaxaca que cuentan con familiares en el extranjero. Como ya precisamos, se pensó en esta estrategia combinada, ya que los avances tecnológicos, el incremento en la infraestructura y las propias posibilidades económicas de los oaxaqueños residentes en el extranjero han facilitado la comunicación con sus familias.

Se prepararon materiales como dípticos, trípticos, carteles y se mantuvo una intensa campaña en medios de comunicación en donde se invitó a ser parte de este ejercicio que marca un precedente histórico en la vida política y electoral del estado de Oaxaca. Asimismo, se promovió que los oaxaqueños radicados en el extranjero se acercaran a las oficinas consulares, a fin de conocer más sobre esta oportunidad y registrarse en el padrón electoral de mexicanos residentes en el extranjero.

También se contó con la colaboración institucional de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión y de algunas organizaciones de oaxaqueños radicados en Estados Unidos. Se llevaron a cabo otras actividades de promoción con la visita por parte de consejeros y personal operativo a diferentes ciudades de Estados Unidos, que de acuerdo con datos oficiales concentraban la mayor cantidad de migrantes oaxaqueños, donde se mantuvieron encuentros con líderes de organizaciones y representantes comunitarios.

## Participación de oaxaqueños residentes en el extranjero y resultados de las elecciones de 2016

El registro final del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca concluyó con 140 registros, de los cuales 124 provinieron de Estados Unidos (Tabla 18).

Ahora bien, de los 124 oaxaqueños que residen en Estados Unidos y solicitaron su inscripción en la LNRE, California fue el estado donde más ciudadanos se inscribieron (90) seguido de New Jersey (7) (Tabla 19).

El 72.5% de las solicitudes provinieron del estado de California, que concentra la mayor cantidad de oaxaqueños en Estados Unidos. Los Ángeles, Oxnard, Santa María, Greenfield y Fresno, fueron las ciudades donde se obtuvieron la mayoría de los registros. Es importante resaltar la participación que tuvo la comunidad huajuapeña radicada en New Jersey, específicamente en la

TABLA 18

PAÍSES DE ORIGEN QUE INTEGRAN LISTA NOMINAL  
DE RESIDENTES EN EL EXTRANJERO 2015-2016

| <i>Nombre</i>  | <i>Número</i> |
|----------------|---------------|
| Estados Unidos | 124           |
| España         | 5             |
| Canadá         | 2             |
| Reino Unido    | 2             |
| Australia      | 1             |
| Brasil         | 1             |
| Chile          | 1             |
| Dinamarca      | 1             |
| Francia        | 1             |
| Holanda        | 1             |
| Suecia         | 1             |

Fuente: IEEPCO, *Resultados* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://oaxaca-votoextranjero.mx/index.php> (consulta: 19 de septiembre de 2016).

ciudad de New Brunswick, así como la cobertura en medios de comunicación en Nueva York y Los Ángeles.

### Resultados del cómputo de votos para gobernador en el estado de los residentes en el extranjero

A los 140 ciudadanos que cubrieron los requisitos y fueron validados para integrar la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero les fue enviado el Paquete Electoral Postal (PEP). A través de un servicio privado de mensajería se obtuvieron los testigos documentales de recepción de dichos paquetes.

Del total de éstos, 65 fueron remitidos en tiempo y forma, logrando una participación del 46.42% de la Lista Nominal. En la elección de 2016, Oaxaca fue el estado que mayor porcentaje de participación respecto a las otras entidades que tuvieron elección de gobernador desde el extranjero este año (Tabla 20).

No se puede perder de vista que se trata de la primera vez que en Oaxaca se implementa el voto en el extranjero y que el órgano electoral se enfrentó

TABLA 19

LISTA NOMINAL DE RESIDENTES EN ESTADOS UNIDOS  
REGISTRADOS PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2015-2016

| Total 124          |    |
|--------------------|----|
| California         | 90 |
| New Jersey         | 7  |
| Nueva York         | 5  |
| Carolina del Norte | 4  |
| Texas              | 4  |
| Illinois           | 4  |
| Oregón             | 3  |
| Arizona            | 1  |
| Arkansas           | 1  |
| Colorado           | 1  |
| Connecticut        | 1  |
| Kansas             | 1  |
| Maryland           | 1  |
| Minnesota          | 1  |

Fuente: IEEPCO, *Resultados* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://oaxacavotoextranjero.mx/index.php> (consulta: 19 de septiembre de 2016).

a la complicación de la ausencia de una ley local que regulara este ejercicio, resistencia de algunas organizaciones para promover la inscripción de ciudadanos en la Lista Nominal, además de la confusión que se generó a partir del anuncio de la emisión de la credencial para votar para residentes en el extranjero, entre otros factores.

Las explicaciones pueden ser diversas. Algunas de ellas tienen que ver con la desinformación. Hay que recordar que la situación socioeconómica de Oaxaca, tal y como lo hemos apuntado anteriormente, se encuentra por debajo de la media nacional. Por ello, muchos oaxaqueños consiguen empleos en campos agrícolas, donde laboran bajo situaciones complicadas. Esta modalidad genera algún tipo de aislamiento, por lo que la información no fluye con la velocidad que puede lograrse para otras entidades.

Otro factor es la falta de confianza en las instituciones. Las comunidades han sido muchas veces “utilizadas” por los propios gobiernos, partidos políticos, líderes y falsos redentores, sin que éstas obtengan beneficios tangibles

TABLA 20

RESULTADOS DE VOTO EN EL EXTRANJERO.  
ELECCIÓN DE GOBERNADOR DEL ESTADO EN OAXACA

| <i>Partido</i>            | <i>Votos</i> |
|---------------------------|--------------|
| PAN-PRD                   | 17           |
| PRI                       | 10           |
| PT                        | 9            |
| Partido Unidad Popular    | 1            |
| PSD                       | 0            |
| Morena                    | 25           |
| PRS                       | 2            |
| Ciudadanos no registrados | 0            |
| Votos nulos               | 1            |
| Votación total emitida    | 65           |

Fuente: IEEPCO, *Resultados* [en línea], 2016. Dirección URL: <http://oaxaca-votoextranjero.mx/index.php> (consulta: 23 de septiembre de 2016).

y cambios en su forma de vida. Por ello, el oaxaqueño opta por desconfiar y alejarse de los asuntos de interés público de su estado, más cuando el elemento de la distancia juega un papel en contra.

Un factor importante también son las condiciones en las que lograron cruzar la frontera con Estados Unidos. En miles de casos hubo extravío y robo de documentos, entre ellos la credencial para votar y el acta de nacimiento.

Nuestros paisanos, radicados sobre todo en Estados Unidos, tienden más a hacer comunidad para conmemorar el calendario cívico y religioso. Esto sin duda los acerca a sus costumbres y tradiciones. Los clubes de servicio y la forma de organización comunitaria en ese país representa un ejemplo, porque tomando en cuenta la condición legal en la que se encuentran, la unidad y el acompañamiento los fortalece para enfrentar los problemas de la vida cotidiana. En ese sentido, las autoridades consulares han sido sensibles en la mayoría de los casos y propician la generación de encuentros entre comunidades.

## Recomendaciones y propuestas para mejorar el ejercicio del derecho a votar desde el extranjero

Uno de los principales retos que tenemos las instituciones electorales en el tema del voto desde el extranjero es incentivar la participación. Una primera etapa en el tema fue buscar el reconocimiento de este derecho, hecho que sucedió en la reforma política federal de 2014 y que fue reconocido en 2015 también en la Constitución de Oaxaca.

Ahora lo importante es dar a conocer este derecho entre los connacionales que cambiaron su lugar de residencia, pero que conservan un vínculo importante con sus comunidades.

La implementación del voto desde el extranjero se encuentra en etapa de consolidación, tanto a nivel federal como en las entidades que reconocen este derecho. Es por ello que se sigue trabajando en estrategias que incentiven la participación de mexicanos y oaxaqueños que cambiaron su lugar de residencia.

De acuerdo con cifras del Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante, se calcula que en la Unión Americana viven más de 1.2 millones de personas nacidas en Oaxaca, principalmente en California, Oregón, Texas y Nueva York. Sin embargo, en las pasadas elecciones locales, en las que se ejerció por primera vez el derecho a votar por gobernador desde el exterior, sólo 140 personas se inscribieron para ejercer su voto y de ellas únicamente 65 emitieron el sufragio en tiempo y forma para ser contado.

Es por ello que se realizan las siguientes recomendaciones en el tema:

*Programa permanente de difusión de información.* Una de las propuestas para difundir el voto desde el extranjero es implementar de manera permanente un programa de difusión dirigida a oaxaqueños que viven en Estados Unidos para obtener su credencial electoral y promover el ejercicio del derecho al voto.

*Incentivar el uso de la credencial para participar en los procesos electorales.* La credencial para votar con fotografía emitida por el INE es el documento más usado para identificarse; no obstante, el fin principal de la misma es poder participar en los procesos electorales y tener certeza de que el voto es secreto, directo, personal e intransferible.

En este sentido, de acuerdo con datos del INE, de los 110 mil mexicanos en el exterior que habían solicitado su credencial de elector hasta ese momen-

to, 90 mil ya la habían recibido y sólo 15 mil la activaron para actualizarla como medio de identificación o para poder votar en futuros comicios. Es importante que se promueva entre la ciudadanía la convicción de que la credencial emitida por el Instituto Nacional Electoral es una herramienta indispensable para poder participar en las decisiones y agenda del país (Marmor, 2016).

Es necesario recordar que el programa de credencialización de mexicanos en el exterior, que inició en febrero de 2016, se amplió a partir del 8 de agosto a los 150 consulados de nuestro país en todo el mundo, incluyendo Estados Unidos. Sin embargo, es un hecho que los mexicanos sólo buscan tramitar la credencial como medio de identificación y no para ejercer su voto.

*Facilitar el registro e inscripción de los migrantes para que puedan ejercer el voto.* Resulta necesario facilitar el procedimiento para que los ciudadanos que viven en el extranjero puedan participar en los procesos electorales. Al respecto, vale la pena tomar en consideración experiencias internacionales, como por ejemplo el ejercicio de este derecho en Francia o Estados Unidos, cuyos requisitos para participar son mínimos. Si bien es necesario cuidar algunos aspectos como el uso de datos personales o la inscripción masiva de electores, es importante facilitar el proceso de inscripción.

*Habilitar el voto electrónico.* El 24 de octubre de 2016 el Instituto Nacional Electoral aprobó los “Lineamientos para el desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para mexicanos residentes en el extranjero”. Esto sin duda facilitará que muchos ciudadanos mexicanos puedan participar en la elección de las autoridades desde otros países.

Posiblemente esta modalidad estará vigente para la elección federal de 2018. Con esta medida México se suma a otros países que consideran esta vía para garantizar el ejercicio del voto. El caso de Chiapas en 2015 fundó la desconfianza en este tipo de voto; sin embargo, con las medidas de seguridad necesarias, esta herramienta puede ser muy útil para la ciudadanía.

Otro beneficio de este tipo de voto es que reduce los costos del sufragio, ya que el costo unitario ha ido en proporción al número final de registrados en la Lista Nominal, por lo que es de considerar que habiendo más participación, el impacto financiero resultaría menor.

Es importante mencionar que para las elecciones de 2018 el Instituto Nacional Electoral deberá instrumentar el voto en el extranjero para presidente de la República y por primera vez para senadores, situación que aunque se trate de una elección federal, acerca al ciudadano con su representante más inmediato.

*Incentivar la confianza en las instituciones electorales.* Algunas de las causas por las cuales los ciudadanos que viven en el extranjero no participan en las elecciones es la desconfianza que tienen en el sistema político electoral, además existe temor de que sus datos personales sean utilizados de manera incorrecta. Esto, aunado a la situación migratoria de muchos mexicanos en el extranjero, incentiva que no quieran inscribirse en una lista de residentes en el extranjero.

Bajo este escenario es imprescindible el trabajo de las instituciones para generar confianza entre la ciudadanía sobre el respeto a su decisión y el buen uso de los datos que proporcionan al inscribirse en la lista correspondiente.

*Los partidos políticos y su involucramiento con los migrantes.* Es importante que los partidos políticos tengan como uno de los temas de su agenda el de la migración, ya que dicho grupo de la población es una parte significativa de la composición de México.

Tal como lo establece la fracción I del artículo 41 constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público y por ello deben tener un acercamiento con la comunidad migrante, ya que éstos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

*Reconocer el valor del voto desde el extranjero.* El movimiento migrante, la comunidad académica y la opinión pública han generado una gran presión en todos los países para que los ciudadanos que radican en el extranjero puedan votar en su lugar de origen. En la mayoría de los países ya no se considera la intención del ciudadano de querer permanecer fuera de su país o bien que su residencia en el exterior tenga el carácter de transitoria.

Muchos han sido los cuestionamientos para reconocer el voto migrante, no obstante el derecho humano a votar debe ser respetado y garantizado por las instituciones.

Las personas que migran no dejan de tener vínculos culturales y económicos con los países donde nacieron, y sus aportaciones tanto monetarias como sociales son razones suficientes para confirmar que puedan ejercer este derecho a plenitud.

## CONCLUSIONES

A continuación se describen de manera general los principales puntos a los que hizo referencia este texto, con la intención de que la información sea de utilidad para la ciudadanía, instituciones y tomadores de decisiones.

### El derecho al voto

El ser humano tiene la capacidad de manifestarse y organizarse por sí solo para insertarse en la sociedad y ser aceptado por ésta. Por ello, los sistemas democráticos establecidos a lo largo del mundo han estudiado diversas formas de participación de sus ciudadanos para garantizar una expresión mayor de voluntades y conseguir así la legitimidad de sus gobiernos, a los que la población considera como un ente de representación, donde sus intereses deben mantenerse atendidos, escuchados, y resueltos en mejores leyes que garanticen armonía y condiciones de igualdad para todos.

A nadie resulta ajeno que la representatividad otorgada al gobernante proviene de la expresión soberana del pueblo. Se señaló que Thomas H. Marshall identifica a los ciudadanos como sujetos competentes y capaces de tomar decisiones e identificar sus intereses y preferencias, a los cuales se les concede plenos derechos y obligaciones.

La categoría de ciudadanía, concebida a lo largo de la historia como una idea excluyente, era reservada para los derechos políticos de terratenientes, hombres influyentes y educados. Hoy, la globalización, las cadenas de información y los avances en materia de derechos humanos han abierto las puertas a ciertos grupos que antes se encontraban excluidos y muchas veces aislados. Mujeres, jóvenes y migrantes son ahora también protagonistas en la historia política de sus naciones y propician la universalidad del sufragio.

Así, en la presente investigación vimos la relación innegable que existe entre los ciudadanos que deciden emigrar hacia otros países y su participación en los procesos electorales de su territorio de origen. También pudimos comprender las razones en favor de este derecho y las de quienes argumentan que no se debe garantizar el voto para los que han emigrado.

Además encontramos países que estudian la posibilidad de que los extranjeros que residen en sus naciones y demuestren contar con un determinado tiempo habitando en el lugar tengan derecho a votar y participar en los asuntos de interés público.

Hay que considerar que tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 se confirma el derecho a la participación política y se garantizan las libertades de expresión y asociación, entre otras, así como la oportunidad de tomar parte en la conducción de los asuntos políticos de sus respectivos países, en la lógica de votar y ser votado.

## La experiencia internacional

En la investigación se revisó el origen del voto desde el extranjero, así como cuántos países han establecido este derecho y se dio cuenta de diversas modalidades. Una de ellas es la diferenciación entre voto a nivel federal y estatal, en la lógica de cada legislación, o sistemas en los que se vota para presidente, gobernadores y hasta diputados “migrantes”. En Europa es común encontrar que este derecho se garantiza también para las elecciones al Parlamento Europeo.

Se comparó también la implementación del voto desde el extranjero en Estados Unidos, España, Colombia, Guatemala, El Salvador, Francia y Alemania. Analizamos los retos para países como España, que han experimentado procesos electorales con gran afluencia de votantes; el caso de Colombia, que fue el primer país en América Latina en garantizar este derecho, mientras que El Salvador y Guatemala inician esta etapa de reconocimiento al voto desde el extranjero.

## El voto de los mexicanos en el extranjero

No es ajeno el debate que se desarrolló en nuestro país para la aprobación del voto desde el extranjero. Partidos políticos, académicos y organizaciones civiles participaron respecto a este derecho de los mexicanos en el exterior. Organizaciones de migrantes y medios de comunicación México-americanos impulsaban el reconocimiento del mismo. Ya en 2005 las fuerzas políticas configuraron un acuerdo para garantizar el voto de los mexicanos en el extranjero para la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el debate y las razones que lo impulsaron se destacan siempre los derechos humanos y políticos, así como los tratados internacionales en la materia.

Se reconoció la aportación que hacen los migrantes a través de los programas gubernamentales para sus comunidades, así como las remesas económicas que benefician a millones de familias. También se discutieron puntos de vista contrarios, los cuales advertían que el voto desde el extranjero estaba lejos de considerarse un voto informado, sin contar los elevados costos para la implementación del mismo.

La investigación abordó el tema de las políticas públicas para la implementación del voto extranjero en México; aun conociendo la alta incidencia migratoria, el reconocimiento al voto de los nacionales en el exterior llevó varios años. Partidos políticos, académicos y autoridades electorales buscaron los mecanismos necesarios para implementar este derecho cuidando la seguridad y el principio de certeza. Por ello, aunado a las coyunturas políticas, es hasta 2005 que se establece el derecho al voto desde el exterior, tomando el antecedente de 1996, que abre la puerta a esta posibilidad, sin que expresamente en el artículo 36 constitucional se reconozca el derecho a votar en el extranjero, sino que al eliminarse la restricción territorial para emitir el sufragio, se removió el requisito de ejercer este derecho en el distrito electoral al que se pertenece.

Algunos años después del debate de 1996, luego de 18 iniciativas de ley presentadas por legisladores y el presidente de la República, y superado los inconvenientes para avanzar en las leyes secundarias necesarias, en junio de 2005 se aprobó el proyecto de decreto que reformó y adicionó el Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para incluir la regulación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero bajo la modalidad de voto por correo certificado.

## El voto desde el extranjero como derecho humano

La propia globalización y el acceso cada vez más amplio a espacios de participación, así como a la vigencia de los tratados y convenios en materia de derechos humanos, propició la viabilidad jurídica de este derecho, basándose el legislador en los principios *pro homine* y *pro persona*.

Todo tipo de autoridad, llámese federal, estatal o municipal, centralizada, descentralizada, desconcentrada, paraestatal o autónoma, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos humanos.

## Experiencias de los procesos electorales en 2006 y 2012

En 2006 los mexicanos en el exterior pudieron emitir su voto para la elección del presidente de la República. El entonces IFE incorporó al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero a 40,876 ciudadanos radicados en más de 80 países distintos, donde el mayor porcentaje se registró en Estados Unidos con 87.49%. Ahora bien, conforme a la distribución nacional, se tuvieron inscritos ciudadanos de las 32 entidades federativas, siendo el Distrito Federal y Jalisco las que congregaron el mayor número. El total de mexicanos residentes en el extranjero que sufragaron en la elección presidencial de 2006 fue de 32,621 ciudadanos.

Habría que reconocer que ese año se trató de la implementación, de obtener experiencia en ese primer ejercicio que propició el trabajo organizado de cientos de funcionarios electorales y consulares, voluntarios aglutinados a través de organizaciones de paisanos residentes en el extranjero, así como de medios de comunicación. Por supuesto que fue un proceso nuevo, de aprendizaje, que permitió dar voz y decisión a miles de mexicanos en un proceso electoral de alta competencia y efervescencia política.

Este primer ejercicio generó reflexiones y una serie de retos respecto al proceso de Voto desde el Extranjero. Hay que subrayar que además de tratarse de una actividad sin precedentes en el país, la autoridad electoral realizó un trabajo que comenzó con un diagnóstico generado por expertos, quienes pudieron opinar sobre la implementación de este ejercicio.

Se detectó la necesidad de contar con información actualizada respecto a los residentes en el extranjero para generar herramientas de cuantificación más confiables y oportunas que permitieran ubicar a los potenciales votantes. Ade-

más, es importante conocer las características sociales, económicas y culturales del electorado para diseñar estrategias que resulten atractivas, oportunas y de interés para el elector.

Otro reto reside en la falta de confianza en las instituciones. Habrá que recordar las razones que fortalecieron la necesidad de contar con un instituto electoral independiente y autónomo. Desgraciadamente, en la percepción de muchos ciudadanos se registran momentos en la historia política del país que generaron polémica respecto al resultado de las elecciones. Esta situación no es ajena para los mexicanos en el exterior, sobre todo porque muchos de ellos emigraron en las décadas de 1980 y 1990 cuando en México no había un sistema político democrático.

Además, muchas personas veían a las instancias electorales como dependientes del gobierno, llámese federal o estatal. Esta desconfianza generó que muchos de los potenciales electores no participaran por temor a que sus datos personales, sobre todo los de residencia, fueran públicos, y considerando el estatus migratorio irregular en muchos de los casos, resultaría lógico el temor a que otras instancias pudieran obtener dicha información.

Otro factor a considerar es que el IFE no contaba con oficinas fuera del territorio nacional, por lo que fue necesario coordinar los esfuerzos con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Servicio Postal Mexicano, entre otros.

Por su parte, en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2012 el IFE aplicó una estrategia específica, precisamente al conocer las experiencias de la elección anterior. Con la finalidad de maximizar la participación, el Consejo General acordó ampliar la validez de la credencial con terminación 03 y extender el derecho al voto a miles de mexicanos que por su situación migratoria no hubieran podido realizar el trámite de renovación de la credencial. Además, se dotó de equipo y personal a 30 consulados de Estados Unidos, donde funcionarios del IFE auxiliaron en el llenado de la solicitud para votantes.

Estos consulados fueron: Albuquerque, Atlanta, Austin, Boston, Chicago, Dallas, Denver, Filadelfia, Fresno, Houston, Indianápolis, Las Vegas, Los Ángeles, Miami, Nueva York, Orlando, Oxnard, Phoenix, Portland, Raleigh, Sacramento, Salt Lake City, San Antonio, San Bernardino, San Diego, San Francisco, San José, Santa Ana, Seattle y Washington.

En la elección de 2012 la Lista Nominal de Mexicanos Residentes en el Extranjero creció a 59,115 ciudadanos que podían votar desde 104 países. Una cantidad de 40,961 de ellos emitieron su voto para la elección de presidente de la República.

La mayoría de esos votos provinieron de Estados Unidos, España y Canadá. Sin embargo, podemos observar que se incrementó de manera sustancial la participación en Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Australia, Países Bajos, Canadá y España. Mientras que en 2006 hubo participación de mexicanos residentes en 86 países, para 2012 se había llegado a 104 naciones, incrementando la cobertura 30% respecto a 2006.

Como hemos afirmado con anterioridad, el ejercicio de 2005-2006 contaba con información limitada: se trató de una experiencia nueva y el reto era trabajar para conseguir mayores indicadores para el proceso 2011-2012. De acuerdo con el Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, se incrementaron los niveles de participación 25% respecto a 2006. Además se redujeron 54% los costos.

El IFE creó una oficina permanente de vinculación electoral de mexicanos en el extranjero desde 2009: firmó convenios estratégicos con diversas instituciones que permitieron extender las campañas de difusión y conseguir la integración de estudios y diagnósticos previos al inicio del proceso electoral. Otro cambio importante fue que dicha institución absorbió la totalidad de los costos de toda la cadena de envíos postales, garantizando así la gratuidad del trámite y del derecho al sufragio universal.

Además, la autoridad electoral federal preparó una estrategia web por medio de la creación de un microsítio, así como la presencia en redes sociales con la finalidad de llegar a más mexicanos radicados en el exterior.

Es de reconocer la creación de una red de vinculación con mexicanos en el extranjero, de comunicadores hispanos y de instituciones y universidades ligados al proyecto. Estas redes fortalecen y mejoran la percepción que tienen los ciudadanos tanto del programa como de las instituciones que en él participan.

Precisamente estas organizaciones son las que abonan en la confianza de los ciudadanos y son garantes y vigilantes de que el proceso electoral se lleve a cabo de manera correcta. Así se genera certeza entre los migrantes de que su voto cuenta. Sin duda, la conjunción de esfuerzos legitima las acciones de la autoridad electoral, garantizando mayor participación de los mexicanos residentes en el exterior.

Otro dato que se debe destacar es la vinculación institucional con la Secretaría de Relaciones Exteriores para orientar a los ciudadanos sobre la inscripción a la LNRE por medio de los consulados, así como la propia participación transversal del IFE a través de las áreas del instituto, los consejeros electorales, los partidos políticos y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

## El voto en las entidades federativas

La reforma electoral de 2014 estableció que los mexicanos que radican en el exterior podrían participar para elegir presidente de la República, senadores, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal —hoy Ciudad de México—, siempre que así lo determinarán las constituciones locales.

Es importante precisar que actualmente 17 de las 32 entidades federativas reconocen en sus legislaciones el voto de los ciudadanos radicados en el extranjero. Éstas son: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas.

## El caso de Chiapas

Chiapas es uno de los estados que reconoce el voto migrante e incluso ha configurado en su Constitución local la figura de “diputado migrante”. Sin embargo, la autoridad electoral local se extralimitó al adjudicarse la potestad de proporcionar al INE la información de los chiapanecos que solicitaron su inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para su verificación. El Organismo Público Local Electoral a través de su Consejo General aprobó un acuerdo que contiene los lineamientos para garantizar el ejercicio de derecho al voto desde el extranjero, los cuales, en su anexo, especificaban la modalidad de “voto electrónico”, denominado “Sistema Electrónico de Voto”.

Una vez culminada la etapa de registro, el OPLE pidió al Instituto Nacional Electoral la validación de los electores que habrían solicitado su registro en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero. En total, se declararon válidos 10,708 registros.

La sentencia del expediente SUP-RAP-0118-2016 y acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) afirma que dicha lista nominal no fue integrada bajo los principios rectores de la actividad electoral. Se presentaron sendas protestas de partidos políticos, los cuales afirmaban que incluso sus candidatos no aparecían en las listas nominales para la jornada electoral. Por el contrario, se encontraban inscritos en la lista nominal de residentes en el extranjero.

Además, el OPLE pidió a la Unidad de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Gobierno del Estado de Chiapas llevar a cabo una auditoría, en la cual se determinó que la página web relativa al voto desde el extranjero era segura e informó que después de realizar diversas pruebas no se había encontrado vulnerabilidad que pudiera comprometer el proceso de votación. Esta acción constituyó lo que pareciera la vulneración de la autonomía del órgano local electoral.

Por ello, el máximo tribunal en materia electoral encontró fundadas estas irregularidades, así como el procedimiento de remoción establecido por el INE y dictaminó proceder a la remoción total del Consejo General por actuar con notoria negligencia y descuido en su encargo, al incumplir con disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, además del indebido seguimiento en el desarrollo del sistema del voto de ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero.

Derivado de esta experiencia, el Consejo General del INE, mediante acuerdo INE/CG920/2015, estableció lineamientos para que las entidades federativas donde la legislación contemplara el voto de los residentes en el extranjero, se aplicara la medida de “Voto postal”, y ratificó la facultad respecto a la integración de la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero.

## Fenómeno migratorio en Oaxaca

Esta investigación se dio a la tarea de encontrar razones suficientes que justificaran el fenómeno migratorio. Se pudo ver que el asunto es de gran relevancia y que para el caso de Oaxaca se trata de uno de los temas prioritarios en la agenda pública. De acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015, Oaxaca ocupa el décimo lugar en la lista de entidades según el número de pobladores, con casi 4 millones de habitantes. Y aunque la población ha mantenido un crecimiento, éste se registra por debajo de la media nacional, siendo más los oaxaqueños que emigran del estado que los que llegan a vivir a la entidad. Estos datos llevan a la pregunta de por qué el bajo crecimiento poblacional. Las respuestas pueden ser diversas, pero la asociación a la condición de pobreza y a la falta de oportunidades es un factor preponderante. A través de este trabajo fue posible observar las condiciones de vida de los oaxaqueños, la falta de infraestructura básica e incluso la situación de las personas en condición de pobreza extrema.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), casi 67% de la población de Oaxaca en 2014 vivía en condiciones de pobreza, mientras que 28.3% vivía en situación de pobreza extrema. Es decir, se trata de más de 1.1 millones de oaxaqueños en esta condición.

Para el INEGI, Oaxaca se caracteriza por tener un nivel educativo por debajo de la media. A nivel nacional, la población de 15 años y más tiene 9.1 grados de escolaridad en promedio, mientras que en Oaxaca se alcanzan apenas los 7.5 años.

De cada 100 personas de 15 años y más, 11.8% no tiene ningún grado de escolaridad, 58.6% tiene educación básica terminada, 16.1% finalizó la educación media superior, 11.6% concluyó la educación superior. Frente a esto, en Oaxaca 13 de cada 100 personas de 15 años y más no saben leer y escribir, lo cual se traduce en que el estado compita en desventaja respecto a otras entidades.

Por ejemplo, el INEGI reportó que en 2005 habían salido de la entidad más de 100 mil personas, de las cuales 98% lo hacía hacia Estados Unidos. Se pudo observar que las regiones expulsoras de migrantes son la Mixteca, Valles Centrales y Sierra Sur, donde de manera coincidente el INEGI considera que en estas zonas se encuentran los municipios más pobres del estado y en algunos casos hasta del país.

Es importante mencionar que la mayoría de los municipios que presentan el fenómeno migratorio tienen vocación indígena, eligen a sus autoridades bajo el sistema normativo interno, es decir, a través de usos y costumbres, siendo la Asamblea la máxima autoridad de la localidad.

En cuanto a la actividad económica, es en Oaxaca de Juárez, Juchitán, San Juan Bautista Tuxtepec, Huajuapán de León, Salina Cruz, San Pedro Mixtepec, Santa Lucía del Camino, Santo Domingo Tehuantepec, Matías Romero y Santa Cruz Xoxocotlán donde se concentra la mayor actividad económica con 56,672 unidades económicas de las casi 145 mil que existen en la entidad.

La actividad comercial es la más productiva en Oaxaca y dentro de ella el turismo y la prestación de servicios son los que más se están desarrollando en el estado.

Por todo ello, el fenómeno migratorio tiene una explicación seria y documentada, independientemente de los propios movimientos globales, por los cuales ha pasado la historia de la humanidad, como se ejemplificó claramente entre Europa y América Latina, o bien las propias 13 colonias británicas.

Para el caso de Oaxaca es imposible considerar solamente la situación económica. Las particulares características de la migración se identifican con la cultura, la economía, el ambiente político y las políticas gubernamentales. La realidad en muchos pueblos de Oaxaca obliga a sus habitantes a salir en búsqueda de nuevas oportunidades. La actividad económica es modesta y no existe un presupuesto que alcance para abatir la pobreza o, al menos, generar estrategias que tengan como finalidad disminuirla. Por ello, se observó que el migrante oaxaqueño encuentra en la migración la posibilidad de conseguir un empleo mejor remunerado que le permita enviar dinero a sus familiares residentes en Oaxaca. Según el Banco de México (2015) se reportaron más de 1,630 millones de dólares enviados por migrantes oaxaqueños a sus familiares en la entidad, que equivalen a 28,101 millones de pesos al tipo de cambio del 31 de diciembre del año en comento. Esta cifra equivale aproximadamente al 50% del presupuesto aprobado por el Congreso local para el estado de Oaxaca. Ante esta realidad, los gobiernos no pueden mostrarse ajenos, es necesario generar políticas y acciones en beneficio de los migrantes y sus familias.

El Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (IOAM), en Oaxaca, mantiene una agenda de trabajo con organizaciones de oaxaqueños radicados en Estados Unidos y los apoya para la realización de trámites relativos a la aplicación de programas federales de mezcla de recursos. Además, esta instancia es la más cercana a la población migrante, porque hace la función de puente entre Estados Unidos y sus familias en Oaxaca.

## La implementación del voto desde el extranjero en Oaxaca

Derivado de la reforma constitucional de febrero de 2014, el legislador dotó a las legislaturas locales para implementar el derecho al voto de los residentes en el exterior, sólo si los estados lo plasmaban en sus constituciones. En efecto, en el proceso electoral ordinario 2015-2016, 3 de 12 estados consagraron este derecho. Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas implementaron por primera vez este sistema de participación.

El documento detalla que la reforma al artículo 24 de la Constitución local otorgó a los oaxaqueños residentes en el extranjero el derecho a votar en la elección de gobernador del estado. Sin embargo, la ley secundaria fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por lo que

el IEEPCO instrumentó su estrategia atendiendo al Libro Sexto de la LGIPE, así como a los acuerdos generados al seno del Consejo General del INE.

Por otro lado, la instancia administrativa local en materia electoral detectó a los municipios con mayor índice migratorio y realizó una campaña de difusión en 104 localidades donde el IEEPCO aplicó una estrategia combinada que generaba presencia e información tanto en las familias como en los residentes en el extranjero. La autoridad local comprendió que los avances tecnológicos, el incremento en la infraestructura y las propias posibilidades económicas de los oaxaqueños residentes en el extranjero han facilitado la comunicación con sus familias.

Además, se coordinaron esfuerzos con instituciones como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante, el Instituto Nacional Electoral, la Secretaría de Asuntos Indígenas, la Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, el Instituto Nacional de Migración y el Programa de Inclusión Social de la Secretaría de Desarrollo Social, a efecto de establecer una red de comunicación efectiva, dada la complejidad geográfica y de vías de acceso a las comunidades.

Este primer ejercicio marcó un precedente histórico en la vida política y electoral del estado de Oaxaca. Se obtuvieron 140 registros de oaxaqueños residentes en el exterior, de los cuales 124 provinieron de Estados Unidos, donde 72.5% de las solicitudes se realizaron en el estado de California, que concentra a la mayor cantidad de oaxaqueños en ese país. Los Ángeles, Oxnard, Santa María, Greenfield y Fresno, fueron las ciudades donde se obtuvieron la mayoría de los registros.

Del total de registros válidos, 65 fueron remitidos en tiempo y forma, logrando una participación de 46.42% de la lista nominal, consiguiendo que Oaxaca fuera la entidad federativa con mayor porcentaje de participación en cuanto a las demás entidades que concursaron para elección de gobernador desde el extranjero.

Este primer ejercicio ciudadano en Oaxaca reviste gran importancia: proporciona experiencias y retos al respecto. Destaca la necesidad de que existan elementos que incentiven la participación de los ciudadanos residentes en el exterior, la importancia de establecer una estrategia que vincule al oaxaqueño y lo haga partícipe en los asuntos de interés público y la necesidad de realizar actividades permanentes para generar valores democráticos como la participación ciudadana, la tolerancia, la certeza y la legalidad. Esto sin duda pro-

porcionará mayores elementos para propiciar confianza en las instituciones electorales del país y traerá como resultado el incremento de participación.

Otro gran tema resulta el de la credencial para votar desde el extranjero. Este nuevo elemento, producto también de la reforma electoral de 2014, aportará incentivos para la participación. Además, dotará al Registro Federal de Electores de información actualizada que permita perfeccionar los procesos de planeación e implementación de la estrategia nacional.

Por otro lado, habrá que aprender de la elección chiapaneca en 2015, donde a través del sistema electrónico de votación se generó un clima de desconfianza respecto a esta modalidad de participación. Por ello, es importante que en caso de que se abra la posibilidad del voto electrónico desde el exterior, estén debidamente cuidados los mecanismos de seguridad, que sean los partidos políticos y las instituciones de prestigio los que auditen y generen el seguimiento respectivo, de cara a la elección presidencial de 2018.

Una estrategia cuidada de voto electrónico, así como la simplificación de trámites para obtener el derecho a incorporarse en la Lista Nominal de Residentes en el Extranjero, fortalecerá la participación —que será de por sí activa— al contener el ingrediente de saber que los votos de los mexicanos en el exterior podrán hacer la diferencia en una elección competitiva.

Con el establecimiento de reglas, experiencias y mecanismos eficaces de participación se podrá aspirar a disminuir los costos del voto desde el extranjero y se fortalecerá al sistema democrático de nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2011), *La implementación de las políticas*, 3ª ed., México, Porrúa.
- Andrade Sánchez, Eduardo (2010), *Introducción a la ciencia política*, 6ª ed., México, Oxford University Press.
- Álvarez Natale, Hugo Ernesto (2010), “La representación política”, en *Derecho parlamentario iberoamericano*, 5ª ed., México, Porrúa.
- Boletín Oficial del Estado [en línea], 2006, España. Dirección URL: <https://www.boe.es/boe/dias/2006/12/15/pdfs/A44156-44166.pdf>
- Burgoa, Ignacio (2008), *Derecho constitucional mexicano*, 15ª ed., México, Porrúa.
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura (2015), “Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales” [en línea], México, 23 de mayo. Dirección URL: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf)
- Carpizo, Jorge y Diego Valadez (2008), *El voto de mexicanos en el extranjero*, 3ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (2010), *Indicadores migratorios hacia Estados Unidos* [en línea], México. Dirección URL: [http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad\\_migratoria/pdf/IIM\\_Estatal\\_y\\_Municipal.pdf](http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/intensidad_migratoria/pdf/IIM_Estatal_y_Municipal.pdf)
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2014), *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas* [en línea], México. Dirección URL: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx)
- Covián Andrade, Miguel (2008), *Sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, 2ª ed., Global Press Works.
- Diario Oficial de la Federación* (2016), “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos del

- Instituto Nacional Electoral para la organización del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero en las entidades federativas que correspondan, durante los Procesos Electorales Locales de 2015-2016” [en línea], México, 16 de junio. Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5437276&fecha=16/05/2016](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5437276&fecha=16/05/2016)
- Ellis Andrew (2008), “Historia y política del voto en el extranjero”, en *Voto en el extranjero. Manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral e Instituto Federal Electoral (traducción de *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, 2007).
- Foro Consultivo Científico y Tecnológico [en línea], 2014. Dirección URL: <http://www.foroconsultivo.org.mx/FCCyT3/>
- García Mendoza, Avizaí (2011), *Biodiversidad de Oaxaca*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo Oaxaqueño para la Conservación de la Naturaleza.
- Gómez Jiménez, Alcides y Luz Marina Díaz (1983), *La moderna esclavitud: los indocumentados en Venezuela*, Bogotá, Oveja Negra-Fines, 348 pp.
- González, Olga (2010), “El voto de los colombianos en el exterior: elecciones entre disfuncionamientos y rebusque” [en línea], *Ciencia Política*, enero-junio. Dirección URL: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/280953>
- González Uribe, Héctor (2010), *Teoría política*, 15ª ed., México, Porrúa.
- Goodenough, Patrick (2016), “2.6 million Americans living abroad can vote this year; Overseas vote pivotal in Florida in 2000” [en línea], CNSNEWS, Estados Unidos, septiembre. Dirección URL: <http://www.cnsnews.com/news/article/patrick-goodenough/estimated-26-million-americans-abroad-can-vote-year-previous>
- Gris Legorreta, Perla Carolina (2014), “Voting from abroad: What did we learn from the 2006 experience?” [en línea]. Dirección URL: [http://www.iberomx.iberoforum/17/pdf/ESPANOL/4\\_GRIS\\_VOCESYCONTEXTOS\\_NO17.pdf](http://www.iberomx.iberoforum/17/pdf/ESPANOL/4_GRIS_VOCESYCONTEXTOS_NO17.pdf)
- Hernández Valle, Rubén (2014), *Prerrogativa y garantía*, Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, p. 61.
- Hernández, Victor y Gustavo Meixueiro (2009), “Debate en México sobre el voto en el extranjero” [en línea], México, Centro de Estudio Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. Dirección URL: <https://goo.gl/osnnR5> (consulta: 20 de septiembre de 2006).
- IFE (Instituto Federal Electoral) (2012), “Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero Proceso Electoral 2011-2012” [en línea],

- México, Instituto Federal Electoral. Dirección URL: <http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54193/Informe+Final+del+VMRE+VERSION+FINAL+nov12.pdf/20e722b2-188b-417d-81e7-f0a54753e7cb>
- IFE (Instituto Federal Electoral) y SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2005), “Firman IFE y SRE convenio de colaboración sobre voto de mexicanos residentes en el extranjero” [en línea]. Dirección URL: [http://mxvotote06.ife.org.mx/pdf/Bol\\_052.pdf](http://mxvotote06.ife.org.mx/pdf/Bol_052.pdf) (consulta: 20 de julio de 2006).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015), “Encuesta Intercensal 2015” [en línea], México. Dirección URL: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic\\_2015\\_presentacion.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf) (consulta: 1 de julio de 2006).
- López Mercado, Alejandro (2015), *Elementos para un diagnóstico actualizado del fenómeno de la migración del estado de Oaxaca*, México.
- López Montiel, Gustavo (2006), “Los votos olvidados”, *Revista Voz y Voto, Política y Elecciones*, núm. 163, septiembre, México.
- Machicado, Jorge (2013), “La soberanía” [en línea], *Apuntes Jurídicos*. Dirección URL: <http://bit.ly/11OOHb9>
- Marenghi, Patricia (2015), *El vínculo programático entre electores y partidos políticos: Una propuesta de medición*, España, Universidad de Salamanca.
- Marshall, T. H. y T. Bottomore (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 227 pp.
- Meléndez Yúdico, Jordy (2016), “10 puntos sobre el voto de los mexicanos en el exterior” [en línea]. Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-terra-nostra/2012/08/02/10-puntos-sobre-el-voto-de-los-mexicanos-en-el-exterior/>
- Migration Policy Institute (2016), “Mexican immigrants in the United States” [en línea], Estados Unidos, Migration Policy Institute. Dirección URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states>
- Ministerio del Interior (2016) [en línea], España. Dirección URL: <http://www.infoelectoral.mir.es/voto-desde-fuera-de-espana>
- Montes García, Olga (2015), *Oaxaca: economía, sociedad y poder siglo XIX*, México, Encuentros Académicos Internacionales.
- Moreno Pino, Daniel (2006), *Derecho constitucional*, México, Pax-México.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2014).
- Ordóñez, María de Jesús y Paloma Rodríguez (2010), *Oaxaca, el estado con mayor diversidad biológica y cultural de México y sus productos naturales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Peralta Merino, Atilio (2016), “Una amenaza se cierne al parecer sobre Oaxaca”.
- Redacción (2015), “La communauté française inscrite au registre des Français établis hors de France” [en línea], Francia, Diplomatie. Dirección URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/inscription-consulaire-et-communaute-francaise/article/la-communaute-francaise-inscrite-au-registre-des-francais-etablis-hors-de>
- Redacción (2016), “Sólo 15 mil mexicanos han activado credencial para votar en el extranjero: INE” [en línea], México, Grupo Marmor Informa, 15 de agosto. Dirección URL: <http://www.marmorinforma.mx/solo-15-mil-mexicanos-activado-credencial-votar-extranjero-ine/>
- Rodríguez, María (2015), “Cómo votar en las elecciones de Estados Unidos desde otro país” [en línea]. Dirección URL: <http://inmigracion.about.com/od/Naturalizacionyciudadania/a/Votar-Desde-Otro-Pa-Is-En-Las-Elecciones-Americanas.htm> (consulta: 10 de octubre de 2006).
- Tribunal Electoral (2016) [en línea]. Dirección URL: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0118-2016.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0118-2016.pdf)
- TSE (Tribunal Supremo Electoral) (2013), “Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior” [en línea], El Salvador. Dirección URL: [http://www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones2014/Voto\\_desde\\_exterior/Ley\\_voto\\_exterior.pdf](http://www.tse.gob.sv/documentos/Elecciones2014/Voto_desde_exterior/Ley_voto_exterior.pdf)

## LISTA DE GRÁFICAS, MAPAS Y TABLAS

- Gráfica 1. Evolución voto desde el extranjero en España
- Gráfica 2. Crecimiento de la población
- Gráfica 3. Inversión estatal en centros tecnológicos
- Gráfica 4. Lenguas indígenas
- Gráfica 5. Aportación al PIB nacional
- Gráfica 6. Emigrantes por entidad federativa, 2005
- Gráfica 7. Porcentaje de emigrantes a Estados Unidos de América
- Gráfica 8. Tasa neta migratoria por estado, 2005 y 2010

- Mapa 1. Países que reconocen el voto desde el extranjero
- Mapa 2. Ubicación del estado de Oaxaca
- Mapa 3. Regiones de Oaxaca
- Mapa 4. Grupos étnicos de Oaxaca

- Tabla 1. Evolución del censo en el extranjero en las elecciones legislativas españolas
- Tabla 2. Resultados en Francia de la elección presidencial de 2012
- Tabla 3. Voto en el extranjero en el proceso electoral federal 2005-2006
- Tabla 4. Informe de los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero (VMRE), 2006
- Tabla 5. Solicitud de registro a la LNERE, 2012
- Tabla 6. Mexicanos residentes en el extranjero
- Tabla 7. Votos recibidos desde el extranjero
- Tabla 8. Formatos de inscripción Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, 2012
- Tabla 9. Cómputo total de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero, 2012

- Tabla 10. Cómputo total de la votación emitida por los oaxaqueños residentes en el extranjero, 2006
- Tabla 11. Población de México por estado
- Tabla 12. Actividades económicas
- Tabla 13. Indicadores migratorios hacia Estados Unidos
- Tabla 14. Municipios según grado de intensidad migratoria a EEUU (por región)
- Tabla 15. Intensidad migratoria por municipio
- Tabla 16. Grado de migración municipal
- Tabla 17. Organizaciones de ayuda a migrantes
- Tabla 18. Países de origen que integran lista nominal de residentes en el extranjero 2015-2016
- Tabla 19. Lista nominal de residentes en Estados Unidos registrados para el proceso electoral local 2015-2016
- Tabla 20. Resultados de voto en el extranjero

*Participación política de las comunidades migrantes. La experiencia de Oaxaca,*  
de Luis Miguel Santibáñez Suárez  
se terminó de imprimir en noviembre de 2016,  
en mc editores, Selva 53-204, Col. Insurgentes Cuicuilco,  
04530 Ciudad de México, tel. 5665 7163  
[mceditores@hotmail.com]

La edición consta de 1,000 ejemplares.









Si bien durante mucho tiempo los conceptos de soberanía, Estado-nación y ciudadanía estuvieron enmarcados en un contexto territorial, fenómenos como la globalización, la migración y el respeto a los derechos humanos han hecho que estos se replanteen. A raíz de que más países han transitado en la adopción de regímenes democráticos, el debate para otorgar derechos políticos a ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional se ha expandido.

En México, el reconocimiento del voto desde el extranjero fue posible después de una intensa discusión para su aprobación. El debate duró casi diez años, en los cuales fuerzas políticas, organizaciones civiles y académicos participaron dando sus opiniones en el tema.

Fue en 2005, cuando se aprobó que los residentes en el extranjero pudieran emitir su voto para elegir al presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es importante destacar la influencia que los movimientos de migrantes, sobre todo de personas que radicaban en Estados Unidos, tuvieron para hacer del tema un punto de la agenda de gobierno y posteriormente una realidad.

Derivado de la reforma constitucional de febrero de 2014, el legislador dotó a los congresos locales para implementar el derecho al voto de los residentes en el exterior, sólo si los estados lo plasmaron en sus constituciones. En el proceso electoral ordinario 2015-2016, tres de 12 estados consagraron este derecho. Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas implementaron por primera vez este sistema de participación.

En 2015 se reconoció este derecho a través de la reforma realizada a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca e hizo posible que por primera vez los ciudadanos de la entidad pudieran participar desde el extranjero en la elección de gobernador.

Este libro hace énfasis de la experiencia de la implementación del voto de los oaxaqueños residentes en el extranjero, describe la legislación y hace recomendaciones para poder mejorar el ejercicio de este derecho y garantizar así que los ciudadanos puedan ejercer plenamente el mismo.

SIN: 978-607-97031-2-7



9 786079 703127