

A stylized globe with the continents of North and South America highlighted in a light tan color, set against a dark navy blue background. The globe is positioned in the upper right quadrant of the page.

VOTO DESDE EL EXTRANJERO

2024 Experiencias, aprendizajes y rutas de acción
para futuros ejercicios democráticos

VOTO DESDE EL EXTRANJERO

2024 Experiencias, aprendizajes y rutas de acción
para futuros ejercicios democráticos

Instituto Nacional Electoral

Consejera Presidenta

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Arturo Castillo Loza

Mtro. Arturo Manuel Chávez López

Mtra. Blanca Yassahara Cruz García

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Mtra. Frida Denisse Gómez Puga

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Secretaría Ejecutiva

Dra. Claudia Arlett Espino

Titular del Órgano Interno de Control

Mtro. Víctor Hugo Carvente Contreras

Director Ejecutivo de Capacitación

Electoral y Educación Cívica

Eduardo Ramírez Salazar

Voto desde el extranjero 2024.

Experiencias, aprendizajes y rutas de acción para futuros ejercicios democráticos

Daniel Tacher Contreras

Coordinador

Primera edición, 2026

D.R. © 2026, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN volumen impreso: 978-607-2604-81-0

ISBN volumen electrónico: 978-607-2604-80-3

Los datos, las opiniones, los argumentos y, en general,
el contenido de esta obra son responsabilidad de las personas
autoras, y no necesariamente representan la postura del INE.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

VOTO DESDE EL EXTRANJERO

2024 Experiencias, aprendizajes y rutas de acción
para futuros ejercicios democráticos

ÍNDICE

10	Presentación
15	SECCIÓN 1. Evolución del VMRE y de los derechos de la diáspora mexicana
17	Evolución de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero
37	SECCIÓN 2. Credencialización en el extranjero y registro
39	Evolución y retos en la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero: credencialización y registro
67	Voto extraterritorial en México: un compromiso de la sociedad binacional
83	Perspectiva desde las organizaciones migrantes en torno a los procesos de credencialización y registro
101	Barreras y desafíos en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana en el extranjero
121	Votar desde el extranjero: credencialización y registro

- 135** SECCIÓN 3. Difusión, promoción y vinculación en materia del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en periodo electoral
- 137** Urnas sin fronteras: Estrategias de vinculación y comunicación para el voto mexicano desde el extranjero
- 161** Ciudadanía global. La experiencia del #votochilango del IECM
- 185** El voto de mexiquenses radicados en el extranjero para la elección de diputaciones locales 2024, por el principio de representación proporcional. Reflexiones sobre la implementación exitosa de una acción afirmativa
- 233** SECCIÓN 4. Modalidades de voto: postal, electrónico por internet y presencial
- 235** Participación electoral desde el extranjero: lecciones del voto postal, electrónico y presencial en 2024
- 263** Participación electoral y modalidades de votación
- 275** El voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero durante las elecciones de 2024
- 295** Las modalidades de voto en el Proceso Electoral 2023-2024: avances, obstáculos y retos pendientes
- 315** Presente y futuro del voto electrónico

343	SECCIÓN 5. Representación de la comunidad migrante en el sistema político mexicano: acción afirmativa, sexta circunscripción y otros
345	La representación política de los mexicanos en el extranjero: un paso indispensable para la democracia incluyente
363	Desafíos en la implementación de cuotas para la postulación de candidaturas a diputaciones federales de personas migrantes y residentes en el extranjero. La experiencia mexicana de 2021
389	Hacer presente lo que no está: acciones afirmativas para la representación de las personas migrantes
411	SECCIÓN 6. Voto extraterritorial en perspectiva: casos de voto extraterritorial en otros países del mundo
413	Voto sin fronteras: análisis del sufragio extraterritorial y la representación migrante en Colombia, Ecuador y Perú
437	SECCIÓN 7. Retos para el futuro del ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero
439	Hacia una ciudadanía transnacional
455	Semblanzas

PRESENTACIÓN

El Proceso Electoral Federal 2023-2024 fue histórico para el voto de las mexicanas y los mexicanos desde el extranjero. La participación de la diáspora superó cualquier expectativa. El total de votos recibidos refleja el deseo que esta comunidad tiene de votar, contar con representantes e involucrarse en la toma de las decisiones que definen el rumbo del país. La gran participación y la implementación de tres modalidades de votación para las elecciones federales (por primera vez en la historia) trajeron consigo valiosos logros, aprendizajes y áreas de oportunidad que servirán de guía para los siguientes procesos electorales.

En ese contexto y considerando que fuera de nuestro país viven más de 12 millones de mexicanas y mexicanos de primera generación, la presente obra, *Voto desde el extranjero 2024. Experiencias, aprendizajes y rutas de acción para futuros ejercicios democráticos*, da cuenta del desarrollo de dicho proyecto, la cual señala sus aciertos y áreas de mejora, para resaltar la importancia del voto extraterritorial como un elemento que brinda identidad nacional a quien lo ejerce y que garantiza de la manera más sencilla, amplia y efectiva posible, el derecho al sufragio de la comunidad migrante en futuros ejercicios democráticos.

Para lograr dicho cometido, este libro establece un diálogo en torno a los temas centrales del voto extraterritorial mediante la presentación de textos elaborados por personas pertenecientes a la comunidad migrante, la academia, legisladoras y legisladores migrantes de distintos partidos políticos, personal del INE, una magistratura de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y algunas consejerías de diversos Organismos Públicos Locales electorales.

En concreto, esta obra consta de siete grandes apartados. En primera instancia, se realiza un recuento, a modo de preámbulo, sobre la evolución del voto y los derechos de las y los mexicanos que residen en el extranjero. El siguiente capítulo aborda, desde diversas perspectivas, los temas de la credencialización en el extranjero y el registro en la Lista Nominal, ofrece un análisis sobre el funcionamiento de ambos procedimientos en la elección de 2024 y explora las vías para simplificarlos y robustecerlos en

aras de garantizar la certeza de su desarrollo e incentivar la participación electoral desde el extranjero.

En el tercer apartado, dialogan distintas visiones sobre la difusión, promoción y vinculación en materia de voto extraterritorial durante periodos electorales. En este capítulo se hace un análisis de los métodos y mecanismos puestos en marcha para establecer canales de vinculación y comunicación entre la autoridad electoral y la diáspora mexicana y se abordan alternativas para que esta interacción sea más cercana, efectiva y sensible al perfil de las y los electores residentes en el extranjero.

En el siguiente bloque temático, las y los autores hacen un recorrido a través de las modalidades de voto que se implementaron en los comicios de 2024 (postal, electrónica por internet y presencial en sedes consulares), identifican los aciertos y los logros alcanzados, y señalan los aspectos y áreas susceptibles de mejora. Asimismo, se incluye un análisis sobre el presente y el futuro del voto electrónico en términos generales, para brindar a las y los lectores un panorama sobre la irrupción e implicaciones de esta tecnología que ha transformado los canales y posibilidades para ejercer la democracia.

El quinto apartado, titulado “Representación de la comunidad migrante en el sistema político mexicano: acción afirmativa, sexta circunscripción y otros”, busca ir más allá de los comicios celebrados y explora, a través de una pluralidad de voces, los avances y desafíos que se presentan en el ámbito de la inclusión y representación política efectiva de la comunidad migrante.

Después, para ampliar aún más la perspectiva que este libro pretende ofrecer sobre el voto desde el extranjero, en el penúltimo apartado se analizan ejercicios de sufragio extraterritorial puestos en marcha en otros países del mundo —con lo cual se identifican buenas prácticas, casos de éxito y desafíos comunes—, para enriquecer la visión que se tiene de este derecho y brindar un marco dentro del cual sea posible situar, en su debida proporción, el voto de la diáspora mexicana.

Finalmente, se presenta un texto de cierre, a cargo del coordinador de la obra, el cual contiene una reflexión en torno al significado de los avances del voto extraterritorial en términos de la construcción democrática y en el que identifica los desafíos pendientes en la materia.

De esta manera, la obra que aquí se presenta constituye un testimonio y una hoja de ruta en la que es posible encontrar claves y vías de acción para fortalecer el sufragio extraterritorial y así potenciar su alcance en beneficio de millones de mexicanas y mexicanos que viven más allá de nuestras fronteras, cuya participación e involucramiento en los procesos democráticos celebrados en México han aumentado considerablemente con el paso de los años.

Por último, quiero agradecer al Dr. Daniel Tacher Contreras por la coordinación de este libro y por haber logrado conjuntar a diferentes plumas para crear una obra colectiva que, sin lugar a dudas, muestra que el voto extraterritorial es un tema vivo y actual que requiere de la suma de visiones y de esfuerzos para seguirse consolidando y evolucionando.

Asimismo, extiendo mi más amplio reconocimiento y un sincero agradecimiento a todas las personas que contribuyeron con sus experiencias, reflexiones y propuestas para hacer posible este libro; muy especialmente, a Pablo Enrique Peñaloza por su contribución al diseño de la narrativa y a la integración de esta obra en su conjunto. Estoy seguro de que quienes lean estas reflexiones las encontrarán sumamente útiles para seguir haciendo más accesibles los derechos político-electorales de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero. El Instituto Nacional Electoral tiene el firme compromiso de hacer valer la voz y el voto de todas y todos los connacionales desde cualquier lugar del mundo, y la presente obra busca contribuir, de manera directa, en que así sea.

Arturo Castillo Loza
Consejero Electoral



SECCIÓN

1

Evolución del VMRE

y de los derechos
de la diáspora mexicana





**Evolución de los
derechos políticos**
de la ciudadanía mexicana
residente en el extranjero

**Daniel
Tacher Contreras**

19	Introducción
20	Reformas electorales y efectos en la participación desde el extranjero
23	Avance en las entidades federativas
24	Reforma político-electoral de 2014
26	Intervención de la justicia electoral y acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero
30	Conclusiones
32	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo explora el desarrollo de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en su conjunto, es decir, el derecho a votar y ser votado. Este proceso puede analizarse en tres fases que reflejan el fortalecimiento de los marcos normativos, institucionales y jurisdiccionales que han favorecido el ejercicio de derechos de este sector de la sociedad mexicana.

Estos tres momentos se caracterizan por la evolución normativa y por la intervención de la justicia electoral, que ha transitado desde modelos restrictivos de votación y registro de votantes hasta la implementación de mecanismos diversos de votación, lo que ha facilitado una mayor participación electoral de esta comunidad y, finalmente, ha permitido contar con una representación en el Congreso de la Unión y algunas entidades.

En primer lugar, la reforma de 2005 incorporó, al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), los mecanismos para votar en las elecciones presidenciales. En segundo lugar, la reforma política de 2014 transformó el régimen electoral y modificó los mecanismos de registro de electores y de votación, además de ampliar los cargos por los cuales se puede votar fuera de territorio nacional.

Finalmente, la tercera etapa se distingue por la intervención de la justicia electoral, impulsada por el litigio estratégico de organizaciones migrantes. A través de la judicialización de sus demandas, la ciudadanía mexicana residente en el extranjero logró obtener representación en el Congreso Federal y en diversas entidades del país.

El objetivo es establecer un marco de referencia para el análisis del ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero y contextualizar los resultados, retos y oportunidades para garantizar el pleno ejercicio de derechos que obligan a una reflexión más profunda sobre la participación extraterritorial, en especial en materia de representación política.

REFORMAS ELECTORALES Y EFECTOS EN LA PARTICIPACIÓN DESDE EL EXTRANJERO

La reforma política de 1996, denominada por el entonces presidente Ernesto Zedillo como “definitiva” (Garrido de Sierra, 2019), modificó de manera estructural el andamiaje institucional sobre la organización, vigilancia y calificación de los procesos electorales. Esta reforma estuvo acompañada de una serie de cambios constitucionales que abrieron otros debates adyacentes. Uno de ellos fue el relativo a la posibilidad de votar desde el extranjero.

La reforma constitucional de 1996 al artículo 36, fracción III —que eliminó la restricción de votar únicamente en el distrito que corresponda al registro del electorado—, y por otro lado la reforma de 1997 al artículo 37 constitucional —enfocada en garantizar que la nacionalidad mexicana no se pierda por la adquisición de otra, lo que comúnmente se conoce como “doble nacionalidad”— impulsaron a la ciudadanía mexicana residente en Estados Unidos de América (EUA) a demandar una nueva relación de participación en México.

Para la ciudadanía mexicana residente en EUA, la demanda de votar a distancia no era nueva. Como lo documenta Martínez Saldaña (2003, p. 50), durante la elección presidencial de 1929, los vasconcelistas que habitaban en la Unión Americana exigieron formalmente su derecho al voto. A lo largo del tiempo, con mayor o menor intensidad esta demanda se manifestó en diversas acciones, como peticiones formales a autoridades gubernamentales, legislativas y electorales, votaciones simbólicas, e incluso “caravanas” de migrantes organizados para votar en casillas especiales ubicadas en las ciudades fronterizas.

A raíz de estas reformas, en 1998, el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) realizó un estudio sobre la viabilidad del voto en el extranjero. Para ello, se estableció una comisión que identificó tres modalidades básicas para la emisión del sufragio. A su vez, estas modalidades combinadas podían ofrecer un amplio abanico de 23 formas distintas (Tacher, 2019).

El debate acerca del voto extraterritorial permaneció pendiente, pues su implementación requería necesariamente modificaciones legislativas. Entre 1997 y 2005 se presentaron alrededor de 18 iniciativas, lo que al menos en el discurso mostraba interés de los actores políticos por reglamentar ese derecho.

Finalmente, en 2005 el Ejecutivo presentó una ambiciosa iniciativa al Cofipe. Como resultado se aprobó la incorporación de un libro sexto al Cofipe, “Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero”, que constaba de 27 artículos, en cuya redacción establecían con puntualidad las actividades institucionales para la implementación del voto extraterritorial.

El punto central consistió en un modelo de votación postal basado en modelos de electores ausentes que emiten el sufragio por adelantado. Las y los electores debían notificar a la autoridad de su interés de votar para ser registrados temporalmente en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) separándolos de las listas de su sección electoral. Este registro debía hacerse hasta seis meses antes de la jornada electoral. Una vez conformado el LNERE, el elector recibía su boleta de forma postal y debía devolverla marcada antes de la jornada electoral para que su voto pudiera ser contabilizado en México.

Este modelo restringía cualquier actividad proselitista fuera de territorio nacional. No se contemplaron mecanismos para la emisión, actualización o renovación de credenciales para votar fuera del territorio nacional. Además, esta reforma únicamente contemplaba la votación para Presidente de la República, aunque no restringía que las entidades pudieran legislar para implementar esta votación para sus elecciones. Tampoco contemplaba algún modelo de representación política. Como resultado, con esta legislación la ciudadanía mexicana residente en el extranjero logró ejercer su voto en las elecciones federales de 2006 y 2012.

En la primera elección en la que se implementó este modelo de votación, el IFE determinó que los formatos debían ser emitidos físicamente por el Instituto. De acuerdo con una estimación realizada por el Instituto, se esperaba un potencial de cuatro millones de votantes; por ello, se imprimieron cinco millones de solicitudes con folio. Éstas fueron distribuidas en sedes consulares con apoyo de organizaciones, clubes y federaciones de la ciudadanía residente en el extranjero (ICPCD, 2021, p. 70).

En general, la evaluación del primer proceso se podría sintetizar por la sobrecarga de expectativas con altas restricciones institucionales, cuya

consecuencia fue un bajo nivel de participación ciudadana. A pesar de ello, durante la discusión de la reforma electoral de 2007-2008 no se modificó la legislación sobre el voto extraterritorial. Para la elección de 2012 las proyecciones acerca del nivel de participación fueron más moderadas. En especial, porque la experiencia mostraba la necesidad de flexibilizar los requisitos de inscripción al LNERE, por lo que el IFE determinó algunos mecanismos para hacer frente a nuevas restricciones que indirectamente se habían establecido en la última reforma electoral.

Considerando los principales problemas del registro de electores residentes en el extranjero, el Consejo General del IFE aprobó los acuerdos CG224/2011 y CG230/2011 para establecer lo siguiente:

1. Ampliar, para los mexicanos residentes en el exterior, la vigencia de las credenciales con terminación 03.
2. Eliminar el requisito de anexar el comprobante de domicilio a la solicitud.
3. Contratar a la empresa Manpower para auxiliar en el llenado de la solicitud de inscripción en 30 consulados de EUA.
4. Asumir el costo del envío de solicitudes de inscripción con porte pagado y seguimiento.

TABLA 1. Comparativo de los procesos electorales con voto desde el extranjero

	2006	2012
Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero	40,876	59,115
Países de residencia (registro)	80	91
Sobres-voto recibidos	33,131	40,737
Porcentaje de participación	79.8%	68.87%

Fuente: Elaboración propia con información del INE (s.f.).

En resumen, como se aprecia en la tabla 1, a pesar de las limitaciones que este modelo de votación pudiera tener, la participación creció. El número de países desde los cuales participó la ciudadanía en el extranjero aumentó un 12%, mientras que el registro de electores aumentó un 18.6%. Sin embargo, la participación final de quienes se inscribieron al LNERE disminuyó 9 puntos porcentuales.

Avance en las entidades federativas

La historia migratoria de las entidades ha jugado un papel en la formación de políticas, en la integración de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero y, en consecuencia, en los avances diferenciados en el reconocimiento de sus derechos de voto y de representación. Barbosa y Alarcón (2010) definieron la réplica de acciones implementadas a nivel estatal como un “efecto cascada” que generó un intercambio de experiencias para atender las demandas de los propios migrantes y su interés por participar en procesos electorales.

De esta forma, se comprende que el avance en el reconocimiento del voto extraterritorial desde las entidades tuviera un proceso propio. Tal camino fue iniciado en Zacatecas, donde se incluyó un mecanismo de representación en el congreso local desde 2003, aunque esta representación no estuvo acompañada de un mecanismo de votación.

A partir de la experiencia en Zacatecas y el avance en la legislación federal diversas entidades implementarían mecanismos de voto desde el extranjero para las elecciones de sus ejecutivos. Hasta 2012 Michoacán, Morelos, Coahuila, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y Chiapas habían incorporado algún elemento relativo al voto desde el exterior.

Al acaecer la elección federal de 2012, se incorporó en forma concurrente la votación desde el extranjero para las elecciones de ejecutivos locales en Chiapas y el Distrito Federal (ICPCD, 2021). En este proceso se presentaron diferencias sustantivas en plazos de registro y mecanismos de votación. En el caso del Distrito Federal, el tiempo de registro de electores para el “voto chilango” fue de un mes adicional al federal. Mientras que en Chiapas, dado el desfase de fechas entre la votación federal y local, el registro de electores cerró en mayo. En ambas entidades la principal innovación consistió en la adopción de un mecanismo de votación electrónico por internet.

REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

El segundo momento en la evolución del reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía residente en el extranjero se enmarca en la reforma de 2014. Con la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), se estableció un sistema nacional de elecciones. El INE se convirtió en el órgano rector que fija las bases generales y coordina con las entidades federativas para la designación de los integrantes de los organismos electorales locales, la atracción de comicios en casos específicos, la fiscalización de recursos de campaña, la promoción de la democracia interna de los partidos, el pago a proveedores y la educación cívica.

En cuanto a los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, esta reforma amplió y mejoró las garantías para el ejercicio de sus derechos e impulsó a las entidades federativas a incorporar mecanismos de participación extraterritorial para las elecciones de sus ejecutivos locales. Entre 2014 y 2025, en 23 entidades se ha legislado en materia de voto desde el extranjero y todas, excepto Durango, ya cuentan con experiencias en este ámbito, lo que refleja el impacto y la expansión de los derechos impulsados por la reforma de 2014.

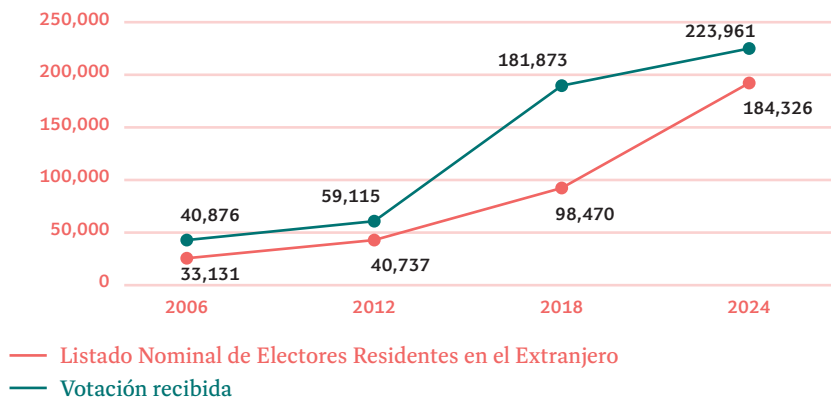
Con respecto a la organización electoral, al facultar al INE para realizar acciones en este sentido en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se establecieron las bases para la formación de un padrón permanente de electores residentes en el extranjero permitiendo que las mexicanas y los mexicanos en el exterior tramitaran, actualizaran y renovaran su Credencial para Votar (CPV), sin necesidad de regresar a México. Este proceso de credencialización proporcionó una mayor claridad en torno al universo de votantes potenciales y su ubicación, lo que ha impactado en una mejora en la preparación para las elecciones desde 2018.

La reforma también abordó las limitaciones del modelo de votación exclusivamente postal e introdujo la posibilidad de que el Consejo General del INE empleara tres modalidades: voto por correo, voto presencial en módulos ubicados en sedes consulares y voto electrónico por internet.

Aunque la reforma posibilitó al INE desarrollar la votación electrónica por internet, su primera implementación en un proceso federal ocurrió durante la consulta de revocación de mandato en 2022. No obstante, el INE colaboró con las entidades que tuvieron elecciones entre 2015 y 2021, de manera que permitieron implementar la plataforma de voto por internet. Por otro lado, la inclusión de la modalidad presencial fue implementada hasta que se interpuso un medio de impugnación contra la omisión del INE. En 2021, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial (TEPJF) de la Federación resolvió el asunto SUP-JDC-1076/2021 y acumulados, en el cual ordenó al INE a explorar los mecanismos requeridos para implementar el voto presencial en embajadas y consulados para futuros procesos electorales.

Finalmente, la elección de 2024 cerró el ciclo abierto en la reforma de 2014. Todas las innovaciones legislativas se habían desarrollado e implementado. Con este panorama es posible observar la evolución de la participación electoral desde el extranjero, con un incremento en el registro del LNERE del 478% entre 2006 y 2024. De igual forma, la votación total recibida ha correspondido con este incremento en un 456%, alcanzando los 184,326 votantes en 2024 (gráfica 1).

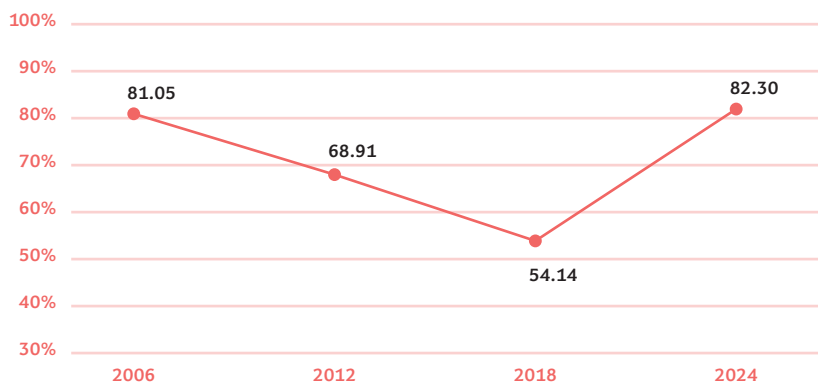
GRÁFICA 1. Votación y participación desde el extranjero



Fuente: Elaboración propia con información del INE (s.f.).

Al mismo tiempo, cabe señalar que la participación desde el extranjero muestra un alto nivel de compromiso con el ejercicio del sufragio. Aunque hay variaciones entre los distintos procesos electorales, los niveles de participación son generalmente elevados (gráfica 2).

GRÁFICA 2. Porcentaje de participación desde el extranjero



Fuente: Elaboración propia con información del INE (s.f.).

Este comportamiento sugiere una fuerte identificación con el derecho al voto y una clara voluntad de incidir en las decisiones políticas del país, a pesar de la distancia territorial.

Intervención de la justicia electoral y acciones afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero

La tercera etapa en la evolución de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero se caracteriza por la intervención de la justicia electoral, que ha desempeñado un papel crucial en la ampliación y protección de estos derechos. Las reformas legislativas sentaron las bases para el reconocimiento formal de estos derechos, que posteriormente fueron impulsados por las organizaciones de migrantes mexicanos que radican en el extranjero a través de la intervención del litigio estratégico.

Con la intervención de la justicia electoral se han garantizado los mecanismos de representación de la ciudadanía que radica fuera del país. En el estudio de diversos asuntos, el TEPJF y los tribunales electorales locales han abordado y resuelto cuestiones relacionadas con el derecho al voto pasivo. Sus sentencias favorecen la implementación de acciones afirmativas para asegurar la inclusión de esta ciudadanía en los cuerpos legislativos. En algunas entidades estas resoluciones también impulsaron reformas legislativas que, a la fecha, han materializado las figuras de “diputaciones migrantes”, es decir, escaños y candidaturas reservadas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

Ante su relevancia e impacto, el primer asunto paradigmático de este proceso es la diputación migrante en el Congreso de la Ciudad de México. Esta figura, introducida en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (en adelante, Código Electoral) como una candidatura especial, fue el resultado del reconocimiento a los derechos de votar y ser votado de las personas originarias de la Ciudad de México dispuestos en la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), que en su artículo 7, numeral 3, señala el derecho de las personas originarias de la ciudad que habitan fuera del país a votar y ser votadas.

Sin embargo, en enero de 2020 se publicó una reforma que derogaba esta figura del Código Electoral, argumentando altos costos, poca representatividad y dificultades para su implementación. Esta decisión fue percibida por la comunidad migrante y sus defensores como un retroceso en el reconocimiento de sus derechos políticos. Además de afectar directamente a las personas originarias de la Ciudad residentes en el extranjero, podría generar un “efecto cascada” en sentido opuesto.

La derogación de la diputación migrante generó una respuesta inmediata por parte de la comunidad de mexicanos residentes en el extranjero y organizaciones como Fuerza Migrante, pues consideraron que esta acción no sólo afectaba sus derechos políticos, sino que también comprometía el principio de progresividad de los derechos humanos consagrado en la Constitución de la Ciudad de México. Este contexto llevó a una serie de impugnaciones legales destinadas a revertir la derogación y restaurar la figura de diputación migrante.

El proceso de defensa jurídica comenzó con la presentación de medios de impugnación ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Sin embargo, este tribunal se declaró incompetente para resolver el caso, argumentando que la derogación no constituía una violación directa de derechos electorales. Ante esta negativa, los activistas llevaron el caso a la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En junio de 2020, la Sala Regional emitió la sentencia en el juicio ciudadano SCM-JDC-27/2020 al establecer que la reforma violaba los derechos fundamentales de las y los mexicanos residentes en el extranjero, contradiciendo los principios de progresividad y no regresividad. Ordenó al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) reactivar los procedimientos necesarios para implementar la diputación migrante en el Proceso Electoral 2020-2021. La Sala Regional subrayó el papel de los tribunales electorales en el control constitucional y convencional, afirmando que:

El control de constitucionalidad y convencionalidad que de forma indirecta ejercen los tribunales electorales federales y locales es la única forma en que las y los particulares —actuando en un plano individual— pueden cuestionar la constitucionalidad o convencionalidad de una norma que, desde su perspectiva, pudiera haber servido de sustento para un acto o resolución que les genere una afectación. (SCM-JDC-27/2020)

No obstante, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), que había promovido la derogación de la diputación migrante, presentó un recurso de reconsideración ante la Sala Superior. Este recurso reavivó las tensiones y fue percibido por muchos como una postura anti-migrante. La respuesta de la sociedad civil fue contundente. Bajo la figura de *amicus curiae*, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo y miembros del Comité Especializado en torno a la Figura de la Diputación Migrante, del IECM, insistieron en audiencias públicas acerca de la importancia de mantener la diputación migrante.

Por último, el 14 de agosto de 2020, la Sala Superior resolvió el asunto SUP-REC-88/2020, reviviendo jurídicamente la figura de la diputación migrante y reafirmando los derechos políticos de las y los mexicanos residentes en el extranjero. En su resolución, la Sala Superior destacó que la eliminación de la diputación migrante:

[...] vulneró gravemente no solo el principio constitucional de progresividad de los derechos humanos, sino también una serie de expectativas generadas a partir del reconocimiento de ese derecho entre la ciudadanía migrante, originaria de la Ciudad de México, titular del derecho, es decir, de la diáspora mexicana.

Al reconocer la diputación migrante como una medida de acción afirmativa, la Sala Superior subrayó la importancia de estas herramientas para corregir desigualdades estructurales y garantizar una representación equitativa en los órganos de gobierno. Este fallo estableció un precedente crucial para futuras implementaciones de acciones afirmativas, consolidando a la justicia electoral como un actor fundamental en la promoción de la igualdad y la inclusión en el sistema democrático mexicano.

Un segundo caso se resolvió durante el Proceso Electoral 2020-2021. En este particular, la justicia electoral atendió la demanda de una persona con discapacidad en el asunto SUP-RAP-121/2020 que impugnó los acuerdos INE/CG308/2020 e INE/CG572/2020. Aunque estos acuerdos habían reservado 21 distritos para candidaturas de personas indígenas, la impugnación se centró en señalar la omisión de incluir otros grupos vulnerables en acciones afirmativas que aseguraran su representación. De esta forma, el TEPJF ordenó al INE evaluar y diseñar acciones afirmativas adicionales para garantizar la participación de otros sectores sociales en desventaja.

En el marco del cumplimiento de la sentencia, el Consejo General del INE recibió solicitudes de varias organizaciones que representaban a residentes en el extranjero y defensores de derechos humanos, quienes abogaban por la inclusión de los migrantes en las medidas afirmativas. Sin embargo, estas peticiones no fueron atendidas, y los migrantes residentes en el extranjero quedaron excluidos de las acciones afirmativas adoptadas.

En respuesta, se interpusieron varios juicios de protección de derechos, que se acumularon con otros recursos presentados por partidos políticos, culminando en el caso SUP-RAP-21/2021. El Acuerdo INE/CG160/2021, emitido para acatar la sentencia, estableció la obligación de los partidos políticos de incluir al menos una fórmula de candidaturas de migrantes en cada una de sus listas de representación proporcional. Además, se buscó garantizar la paridad de género en estas candidaturas.

La sentencia emitida por la TEPJF sentó un precedente que generó un nuevo “efecto cascada” en materia de litigio estratégico en diversas entidades federativas. En algunas entidades, como Guanajuato, la justicia electoral local ha determinado que no hay impedimento para instaurar una diputación migrante mediante acciones afirmativas, lo que llevó a su implementación en 2024. En Puebla, una resolución de la Sala Regional Ciudad de México vinculó al Congreso local a pronunciarse sobre la posible implementación de una figura de representación para migrantes. Ambos casos muestran cómo la justicia electoral abrió la puerta a procesos de exigibilidad de derechos en el ámbito local, aun cuando los marcos normativos estatales descartaban expresamente este tipo de representación.

Este mismo impulso se reflejó en el ámbito federal con el inicio del Proceso Electoral 2023-2024. Ante un acuerdo del INE que resultaba ambiguo y regresivo en la aplicación de acciones afirmativas para mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, se interpusieron juicios para garantizar la representación efectiva. El caso derivó en la acumulación de más de 100 expedientes y en una nueva sentencia relevante (SUP-JDC-338/2023), en la que la Sala Superior reafirmó el principio de progresividad en la implementación de acciones afirmativas.

Esta resolución no sólo evitó un retroceso, sino que consolidó la representación política de las y los mexicanos en el extranjero, fortaleciendo el precedente constitucional y jurisprudencial que los reconoce como sujetos plenos de derechos políticos, más allá de su lugar de residencia.

CONCLUSIONES

La evolución de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero es el resultado de un proceso gradual que combina reformas legislativas, avances institucionales y decisiones clave de la justicia electoral. A lo largo de más de dos décadas, se ha transitado de un modelo restrictivo, limitado al voto para la elección presidencial vía

postal, a un marco más amplio que también reconoce el derecho a ser votado, ofrece múltiples modalidades de votación y establece mecanismos específicos de representación en cuerpos legislativos.

La reforma electoral de 2005 marcó un punto de partida en la implementación del voto extraterritorial, aunque con fuertes restricciones operativas. Posteriormente, la reforma de 2014 representó un parteaguas al instaurar un sistema nacional de elecciones y facultar al INE para emitir, actualizar y renovar credenciales en el extranjero, ampliar cargos por los que se puede votar y explorar diversas modalidades de votación. Estas reformas permitieron ampliar las oportunidades de participación y fortalecieron la infraestructura electoral para atender a la diáspora mexicana.

No obstante, ha sido la intervención de la justicia electoral, impulsada por litigios estratégicos de organizaciones de la sociedad civil, la que ha consolidado y ampliado de manera decisiva los derechos político-electorales de este grupo. Sentencias paradigmáticas, como las relacionadas con la diputación migrante en la Ciudad de México no sólo corrigieron omisiones institucionales, sino que también abrieron nuevas posibilidades de representación política a escalas tanto federal como local.

Este proceso evidencia que el reconocimiento de los derechos políticos de las y los mexicanos en el extranjero no se ha dado de manera automática, sino que ha requerido la movilización activa de la ciudadanía, la apertura institucional a la innovación normativa y la actuación de una justicia electoral garantista. A pesar de los avances, persisten retos importantes: garantizar una representación efectiva, superar obstáculos logísticos y normativos, y consolidar el voto extraterritorial como un derecho ejercido de manera cotidiana y equitativa.

En conjunto, la experiencia mexicana demuestra que el fortalecimiento de los derechos político-electorales en contextos de movilidad requiere un enfoque integral que combine reformas legales, voluntad política e instrumentos judiciales que aseguren la no regresividad y la inclusión de todas las voces en el sistema democrático.

FUENTES CONSULTADAS

- Barbosa, G. Y. y Alarcón, R. (2010). Emigration Policy and State Governments in Mexico. *Migraciones Internacionales*, 5(3), 166-198.
- Garrido de Sierra, S. (2019). *La reforma definitiva*. CIDE.
- Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. [ICPCD]. (2021). El Voto de los Mexicanos en el Exterior. Una mirada binacional desde los ciudadanos. ICPCD.
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (s.f.). Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero. <https://www.votoextranjero.mx>
- Martínez Saldaña, J. (2003). Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana. *Migraciones Internacionales*, 2(2), 96-120.
- Tacher Contreras, D. (2019). *Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF].

Acuerdos

- CG230/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. <https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/julio/CGor201107-25/CGo250711ap18.pdf>
- INE/CG308/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se establecen diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con el periodo de precampañas para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114674/CGor202009-30-ap-30.pdf?sequence=1>
- INE/CG572/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los

Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/115204>

INE/CG160/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>

INE/CG527/2023. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los consejos del Instituto en el Proceso Electoral Federal 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153089/CGex202309-08-ap-10.pdf>

Resoluciones

CG224/2011. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto del Procedimiento Sancionador Ordinario instaurado en contra de la persona moral denominada “Grupo Rentable, S.A. de C.V.”, por hechos que constituyen probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/QCG/020/2010. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/82636>

SCM-JDC-27/2020. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/SCM-JDC-0027-2020.pdf>

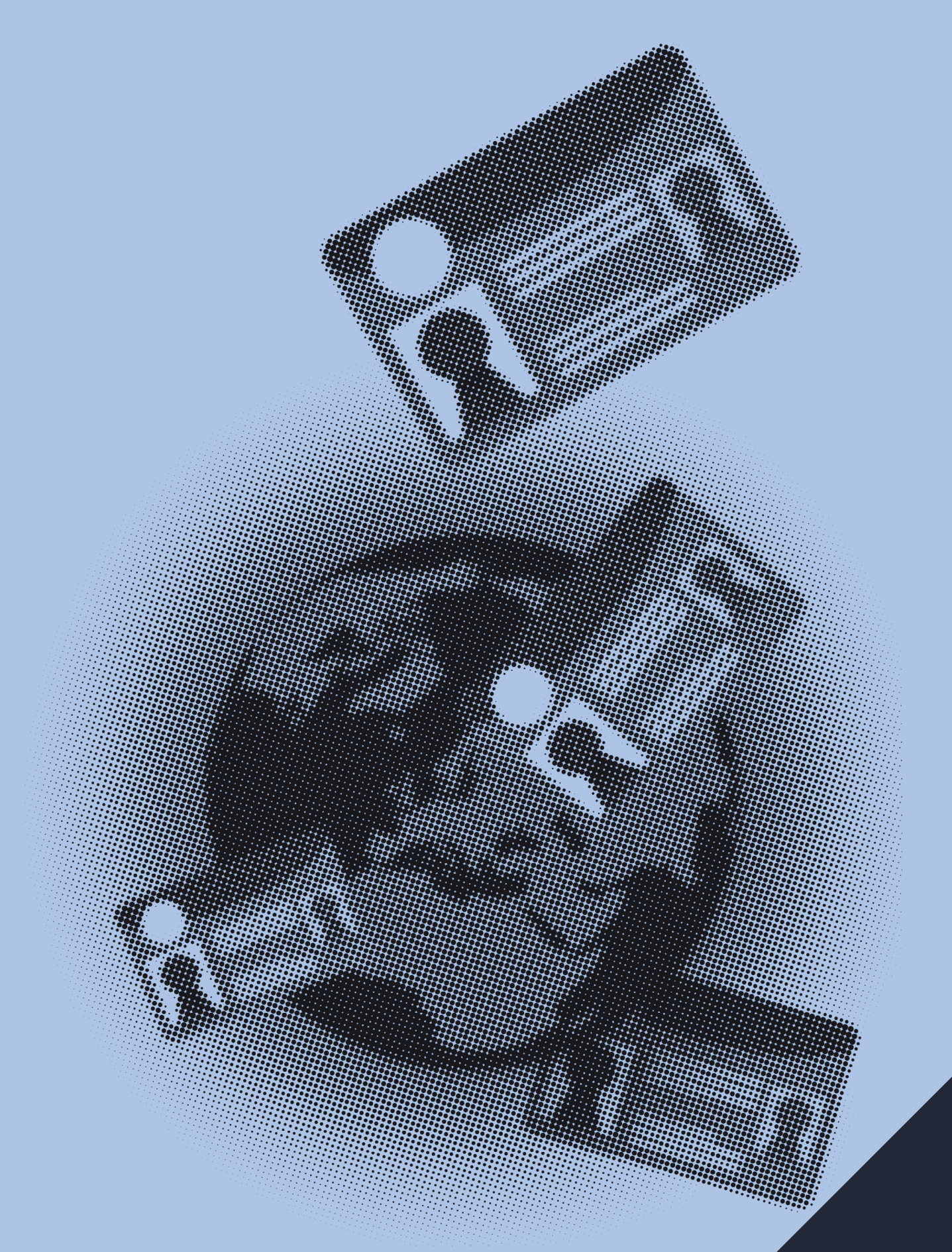
SUP-JDC-338/2023 y acumulados. Juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y recurso de apelación. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0338-2023>

SUP-RAP-121/2020. Recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electoral del ciudadano. TEPJF. https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf

SUP-RAP-21/2021. Recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. TEPJF. <https://te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0021-2021.pdf>

SUP-REC-88/2020. Recurso de reconsideración. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-88-2020>

SUP-JDC-1076/2021 y acumulados. Juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1076-2021>



SECCIÓN

2

Credencialización

en el extranjero
y registro





Evolución y retos en la conformación

de la Lista Nominal de Electores
Residentes en el Extranjero:
credencialización y registro

**Alejandro
Sosa Durán**

**Alejandro
Andrade Jaimes**

41	Introducción
43	Credencialización en el extranjero
50	Credencialización en el extranjero en el marco de los PEC 2023-2024
52	Acciones de mejora para procesos futuros
54	Registro y conformación de la LNE-Extranjero
55	Principales aspectos del registro en la LNE-Extranjero en los PEC 2023-2024
59	Acciones de mejora para procesos futuros
61	Conclusiones
64	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Para participar en las elecciones mexicanas, la ciudadanía que se encuentra fuera del país debe observar ciertos requisitos establecidos en la legislación electoral, entre ellos, contar con Credencial para Votar (CPV) vigente y solicitar al Instituto Nacional Electoral (INE) su registro en la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero (LNE-Extranjero). Para ello, el INE ha llevado a cabo diversas acciones con el fin de posibilitar a la ciudadanía la obtención de la CPV y, durante los procesos electorales, brindar las facilidades para solicitar su registro y estar en condiciones de votar desde los lugares fuera de México donde radican.

Esto ha implicado una serie de revisiones, modificaciones operativas y acercamientos con el Legislativo, con el objetivo primordial de mejorar los procesos y lograr que un mayor número de connacionales en el exterior se “credencialice” y se registre para participar en las elecciones a las que tienen derecho.

En ese sentido, se ha tenido una evolución importante, pues hasta antes de la reforma de 2014, quienes deseaban participar en los procesos electorales debían contar con una credencial que sólo podía tramitarse en México, es decir, tenían que volver a territorio nacional para realizar la gestión y así contar con el documento, lo que en ocasiones resultaba imposible, dada la condición migratoria de algunas personas; además, únicamente podían registrarse vía postal, paso que incluso en 2006 les implicaba un costo, ya que debían pagar el envío de su solicitud de inscripción al entonces Instituto Federal Electoral.

Luego de las modificaciones al ordenamiento jurídico electoral en 2014, es posible solicitar la Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE) de manera gratuita y permanente, a pesar de que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) señala que el programa de credencialización en el exterior sólo se realizará durante los 90 días previos a cada proceso electoral. De la misma forma, en lo concerniente al registro para votar, se han implementado acciones para facilitarlo, por lo que, en la actualidad la ciudadanía puede registrarse de forma electrónica, sin costo alguno.

Adicionalmente, en el ámbito de las atribuciones del INE y de la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), se han implementado otras mejoras para simplificar y facilitar a la ciudadanía ambos trámites, credencialización y registro, pero al mismo tiempo y tras las revisiones y evaluaciones a las distintas experiencias tanto por las áreas del INE como por partidos políticos, instituciones colaboradoras, organizaciones de migrantes y ciudadanía en general, en particular después de la última evaluación al ejercicio de votación extraterritorial de 2024, queda pendiente modificar aspectos que contribuyan a una mejor y mayor participación de la comunidad migrante.

En este contexto, a continuación, se abordará la experiencia, las lecciones aprendidas y las áreas de oportunidad que se identifican en materia de credencialización y registro para votar desde el extranjero.

CREDENCIALIZACIÓN EN EL EXTRANJERO

Después de las evaluaciones realizadas a las experiencias de voto extraterritorial en los procesos electorales federales (PEF) 2005-2006 y 2011-2012, se planteó que la ausencia de un procedimiento de credencialización en el extranjero era uno de los obstáculos que había evitado que una cantidad significativa de personas ciudadanas pudieran emitir su voto desde su lugar de residencia. En ese sentido, el hecho de no contar con una CPVE constituyó uno de los principales reclamos por parte de la ciudadanía radicada en el exterior, predominantemente en Estados Unidos de América (EUA).

En este escenario y tras diversos análisis realizados por el órgano electoral, cuyas conclusiones señalaban que era técnicamente viable la emisión de la CPVE como una de las modalidades para el registro e identificación del electorado, en 2013 ante consulados y embajadas se propuso la viabilidad de la credencialización por medio del documento denominado “Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero que presenta el Comité Técnico de Especialistas creado por Acuerdo CG/753/2012”. Ante ello y con el fin de maximizar el derecho al voto de la ciudadanía residente en el extranjero y propiciar su participación en las elecciones que se celebren en México, así como construir y mantener un padrón actualizado de potenciales votantes en el exterior, se impulsaron cambios en el orden jurídico que faciliten el acceso a la CPVE desde cualquier lugar en el mundo.

Así, en una visión garantista de los derechos humanos, a partir de la reforma político-electoral de 2014, el INE tiene la atribución de emitir la CPVE, con lo que se busca promover los derechos electorales de las y los connacionales y propiciar su participación en los procesos electorales, de conformidad con lo establecido en los artículos 133 y 332 al 334 de la LGIPE.

Con esta nueva atribución, el INE se vinculó con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para que, a través de la red consular de México, las personas ciudadanas soliciten su inscripción en el padrón electoral

y puedan obtener su CPVE. Para concretar el proceso de credencialización en el extranjero, el INE y la SRE desarrollaron el **Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero (MOCE)**, para cuya instrumentación se coordinaron actividades de ambas instituciones de conformidad con el ámbito de su competencia.

El MOCE, aprobado por el Consejo General del INE (INE/CG1065/2015),¹ es el instrumento rector que integra los mecanismos para garantizar la inscripción de las personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero en los instrumentos electorales registrales, ya que busca, por un lado, observar la racionalidad en el gasto y, por otro, generar la posibilidad de que la ciudadanía presente una solicitud para obtener la CPVE en cualquier momento. El INE, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), es la instancia encargada de aplicar el MOCE a lo largo de los procesos de inscripción o actualización de las personas solicitantes de una CPVE, distribuidos en cinco etapas operativas: cita, registro, captura, procesamiento y entrega. Adicionalmente, el MOCE establece la implementación de un mecanismo para que las personas ciudadanas efectúen la confirmación de la recepción de la CPVE, lo que brinda certeza de que la persona titular es quien posee el documento.

Con el fin de llevar a cabo la implementación del MOCE, el 17 de diciembre de 2015 el INE y la SRE celebraron un convenio específico que definió los mecanismos y bases de colaboración entre ambas instituciones, para que, de manera permanente, las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran solicitar al INE, a través de las representaciones de México en el exterior, la inscripción o actualización del padrón electoral para obtener su CPVE, de acuerdo con el MOCE, el cual forma parte integral de dicho instrumento jurídico.

Finalmente, luego de todas las actividades de preparación, en febrero de 2016 se comenzó con la implementación paulatina de la credencialización en el extranjero, para concluir su despliegue en todas las sedes consulares en agosto de 2016.

Desde la puesta en marcha de la credencialización en el extranjero en febrero de 2016, la DERFE, con el acompañamiento y vigilancia de la CNV,

1 Acuerdo del 16 de diciembre de 2015, modificado a través del diverso INE/CG61/2020 del 21 de febrero de 2020.

el apoyo y colaboración de la SRE, la retroalimentación de la ciudadanía, así como la operación propia del MOCE, ha realizado revisiones permanentes de los procedimientos operativos, con el fin de adecuarlos y actualizarlos conforme a la experiencia obtenida.

Por ello, en 2020, con la finalidad de maximizar los derechos político-electorales de la ciudadanía y fortalecer la certeza sobre la entrega de la CPVE, se propuso implementar aspectos de mejora en los mecanismos para su entrega. En este sentido se modificó el Modelo para instaurar acciones que permitieran fortalecer el procedimiento de entrega de la CPVE y la certeza respecto a la tenencia de la credencial. Entre los aspectos de mejora se consideró, además de la entrega de la CPVE en el domicilio de la persona ciudadana, la posibilidad de señalar en su solicitud un domicilio alternativo, con la entrega incluso a cualquiera que se encuentre en el mismo, siempre y cuando sea mayor de edad; así como la opción de solicitar el depósito de la pieza que contiene la CPVE en un apartado postal.

Cabe precisar, por otra parte, que desde 2016 la Junta General Ejecutiva del INE aprobó² el mecanismo para la entrega y la confirmación de la recepción de la CPVE, el cual establece lo relativo a los niveles de seguridad que debe observar el empaque de la CPVE, los mecanismos de entrega, los mecanismos para la confirmación de la recepción, la consulta del estatus, la solicitud de reenvío y la aclaración de situación registral.

A partir de las mejoras al MOCE en las etapas de entrega y recepción de la CPVE, así como la revisión y ajustes a los medios de identificación que son solicitados a las personas ciudadanas para realizar el trámite, el proceso de credencialización en el extranjero se ha fortalecido; no obstante, se identificó una disminución en la credencialización a causa de eventos externos como la pandemia por Covid-19, así como incrementos notables en los años de la elección presidencial (2018 y 2024).

Las tablas 1 a 4 presentan las cifras de emisión de credenciales procesadas, desde la puesta en marcha del programa de credencialización en el extranjero.

2 Acuerdo INE/JGE/2016, modificado por el diverso INE/JGE153/2020, del 26 de octubre de 2020.

TABLA 1. Credencialización en el extranjero, trámites de febrero de 2016 a enero de 2025 por sexo y edad

Sexo		Trámites procesados
Hombre		1,225,095
Mujer		948,498
Total		2,173,593
Rango de edad		Trámites procesados
18		33,476
19		20,194
20-24		88,770
25-29		158,496
30-34		269,292
35-39		338,793
40-44		353,425
45-49		315,597
50-54		237,722
55-59		155,968
60-64		100,328
65 o más		101,532
Total		2,173,593

Fuente: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Elaboración propia.

TABLA 2. Procesamiento de trámites por entidad y sexo, de febrero de 2016 a enero de 2025

Entidad	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	13,126	8,538	21,664
Baja California	15,884	19,304	35,188
Baja California Sur	811	872	1,683
Campeche	2,349	1,300	3,649
Coahuila de Zaragoza	19,466	19,325	38,791
Colima	6,829	6,723	13,552
Chiapas	28,904	13,060	41,964
Chihuahua	37,057	38,511	75,568
Ciudad de México	96,040	82,777	178,817
Durango	32,922	29,204	62,126
Guanajuato	101,665	68,310	169,975
Guerrero	81,495	64,146	145,641
Hidalgo	35,725	19,298	55,023
Jalisco	107,129	90,118	197,247
México	57,638	36,378	94,016
Michoacán de Ocampo	114,091	94,873	208,964
Morelos	20,625	17,209	37,834

Continúa...

Entidad	Hombres	Mujeres	Total
Nayarit	15,543	14,638	30,181
Nuevo León	26,595	28,381	54,976
Oaxaca	74,328	48,940	123,268
Puebla	78,580	49,732	128,312
Querétaro	15,619	7,999	23,618
Quintana Roo	1,293	904	2,197
San Luis Potosí	47,108	33,444	80,552
Sinaloa	20,842	21,313	42,155
Sonora	14,339	16,074	30,413
Tabasco	6,314	3,526	9,840
Tamaulipas	31,601	34,322	65,923
Tlaxcala	8,935	5,016	13,951
Veracruz de Ignacio de la Llave	60,821	36,332	97,153
Yucatán	5,152	3,108	8,260
Zacatecas	46,269	34,823	81,092
Total	1,225,095	948,498	2,173,593

Fuente: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Elaboración propia.

TABLA 3. Trámites por año, de febrero de 2016 a enero de 2025

Año	Trámites procesados
2016	217,726
2017	324,602
2018	316,265
2019	243,431
2020	123,322
2021	214,050
2022	238,971
2023	242,704
2024	238,029
2025	14,493
Total	2,173,593

Fuente: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Elaboración propia.

TABLA 4. Emisión de credenciales procesadas por año, de febrero de 2016 a enero de 2025

Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (enero)	Total
Trámites procesados	213,907	327,363	316,902	236,876	117,034	221,702	244,207	242,485	238,059	15,058	2,173,593
CPVE producidas	195,070	317,212	316,419	204,205	119,294	197,233	216,388	200,263	224,254	12,609	2,002,947
CPVE entregadas en el domicilio indicado por la ciudadanía	162,565	274,760	275,649	179,490	65,613	198,594	181,368	160,547	198,146	9,633	1,706,365

Fuente: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Elaboración propia.

Credencialización en el extranjero en el marco de los PEC 2023-2024

Con motivo del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE) en el marco de los Procesos Electorales Concurrentes (PEC) 2023-2024, se aprobaron los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024” y sus anexos (INE/CG519/2023) los cuales dispusieron, en el numeral 10, que la ciudadanía que deseara

votar desde el exterior, podía solicitar su registro a la LNE-Extranjero con una CPV tramitada en territorio nacional o con una CPVE.

Estos lineamientos también señalaron, en el mismo numeral, que con el procedimiento de registro se realizaría la conformación de la recepción de la CPVE, facilitando en ese sentido el paso de la confirmación.

De igual forma, el numeral 48 de los lineamientos dispuso que las CPVE tramitadas posterior al 20 de febrero de 2024, y después al día 25 del mismo mes y año con motivo de una ampliación en los plazos para maximizar el derecho al VMRE, quedarían bajo resguardo de la DERFE hasta la conclusión de la jornada electoral, por lo que éstas serían enviadas a sus titulares a partir del 3 de junio de 2024. Con esta disposición, el programa de credencialización mantuvo su permanencia para recibir y procesar las solicitudes de obtención de la CPVE; no obstante, el envío de las CPVE se retomó posterior a la jornada electoral.

Con base en lo anterior, el Instituto realizó acciones para promover y facilitar la obtención de la CPVE. Entre dichas acciones destaca la colaboración con la SRE para que, a partir del 20 de octubre de 2023 y hasta el 25 de febrero de 2024, la ciudadanía pudiera tramitar la CPVE sin agendar cita en todas las embajadas y consulados de México en el extranjero (INE, 2023).

Cabe aclarar también que la SRE promovió entre los consulados el despliegue de jornadas especiales de credencialización, incluyendo a los consulados móviles y sobre ruedas, con el propósito de fomentar la participación electoral.

Además, de septiembre de 2023 y hasta el 25 de febrero de 2024 se captaron trámites de personas que cumplirían 18 años hasta el día de la jornada electoral, así como los diversos trámites de inscripción y actualización a la sección del padrón electoral de los residentes en el extranjero.

Otro aspecto destacado es que, para el PEC 2023-2024, el servicio de mensajería contratado para entregar la CPVE no contó con cobertura en ciertos países, ya sea por sanciones comerciales internacionales o por conflictos bélicos, razón por la cual se implementaron acciones para realizar la entrega de credenciales a sus titulares en dichos destinos. Así, mediante el Acuerdo INE/CNV01/ENE/2024, la CNV recomendó a la DERFE que aplicara, de modo excepcional, el “Procedimiento para la entrega de Credenciales para Votar en países sin cobertura en el servicio

de mensajería”, y con el apoyo y colaboración de la SRE, por medio de las embajadas y sedes consulares, se enviaron a su destino 21 CPVE a Venezuela (7), Federación Rusa (4), Andorra (5), Cuba (4) e Islas Vírgenes de EUA (1).

ACCIONES DE MEJORA PARA PROCESOS FUTUROS

Las lecciones aprendidas en el PEC 2017-2018 condujeron a la modificación del MOCE en 2020, con el fin de reforzar las actividades de entrega y confirmación de recepción de la CPVE. Dichas modificaciones fueron aplicadas en las elecciones posteriores, siendo las más recientes las de los PEC 2023-2024.

Al término de cada proceso electoral, y a raíz de las experiencias que el INE ha acumulado con la implementación del MOCE y la retroalimentación recibida en diversos espacios de diálogo con la comunidad migrante e instituciones aliadas, se identifican áreas de mejora e innovación que deben valorarse para ser implementadas en el corto, mediano y largo plazo, con el propósito de incrementar la credencialización en el extranjero, facilitar a la ciudadanía en el extranjero la obtención de su CPVE, eliminar las dificultades reportadas por la ciudadanía para realizar la solicitud de obtención de la CPVE en sedes consulares, así como sobre el seguimiento, estatus y entrega de ella.

En este sentido, se ubican los puntos a mejorar respecto al **trámite para obtener la CPVE**, entre los que destacan adecuar la actual herramienta informática para consulta, la cual se halla disponible en el portal de internet del INE, para que como parte de sus funciones permita a la ciudadanía verificar el estatus de su trámite de credencialización en todas sus etapas, incluyendo el seguimiento de entrega. Esta acción permitirá mitigar incidencias y contratiempos durante el desarrollo del trámite, además de reducir el porcentaje de credenciales devueltas a México. Asimismo, a través de la misma herramienta, podría habilitarse un módulo destinado

a solicitar el reenvío de la CPVE cuando el estatus mostrado indique que el Instituto la tiene bajo resguardo.

De igual forma, mediante un sistema o aplicativo, se podría incorporar la opción de solicitar al INE la reimpresión de la CPVE en caso de extravío, sin necesidad de repetir el trámite en el Consulado como si fuera la primera vez, tal cual sucede en la actualidad.

En cuanto a los medios de identificación para obtener la CPVE, se identifica la viabilidad de realizar una posible modificación al acuerdo de medios de identificación vigente para solicitar la CPVE, principalmente para atender los casos de quienes hayan modificado sus apellidos debido a algún trámite legal, previo análisis de las posibles alternativas de documentación a presentar en estas situaciones, que tendrían que verificarse con la SRE, institución receptora de dicha documentación.

Asimismo, también se sugiere revisar y, en su caso, homologar los requisitos que solicita la SRE en sus trámites consulares y los del trámite de la CPVE, observando en todo momento la certeza de la identidad de las personas.

En lo que corresponde al **apoyo y colaboración con la SRE**, es conveniente explorar la posibilidad de mantener el trámite de la CPVE sin hacer cita previa o, en su caso, generar un mayor número de citas. Adicionalmente, valorar en conjunto la viabilidad de instalar módulos del INE en los consulados de México alrededor del mundo, los cuales contarían con personal que atiende de manera particular todas las solicitudes de trámite de CPVE. Asimismo, explorar la adopción de un mecanismo de envío a través de la valija diplomática hacia los consulados donde se tramitó la credencial para su pronta entrega en aquellos países o regiones que se encuentran en conflicto o con sanciones internacionales que obligan a las mensajerías a suspender ahí operaciones, o bien, donde el proveedor del servicio de mensajería no tenga cobertura.

Con respecto a la **prestación de servicios** que otorgan las empresas de mensajería encargadas de la entrega de la CPVE, resulta importante fortalecer estos servicios con la finalidad de reducir el porcentaje de credenciales devueltas a México, así como para contar con un seguimiento ágil a las piezas remitidas, para informar con precisión el estatus de envío a la ciudadanía que así lo solicite.

Por lo que atañe a los **mecanismos de comunicación**, se considera relevante reforzar de manera permanente las campañas de difusión y comunicación para la credencialización en el extranjero, mediante una estrategia de comunicación integral tanto en el exterior como al interior de México, la cual permita a las y los mexicanos residentes en el extranjero tener información sobre los mecanismos de credencialización existentes.

Finalmente, cabe precisar que, entre las mejoras que se identifican para futuros procesos electorales, destaca la posibilidad de emitir una credencial digital. Por ello, mediante el Acuerdo INE/CG2163/2024, el Consejo General del INE instruyó a la DERFE llevar a cabo las actividades necesarias para contar con una Estrategia de Transformación Digital mediante la cual, entre otras cosas, se analicen y, en su caso, apliquen tecnologías de información encaminadas a la implementación de la CPV digital.

REGISTRO Y CONFORMACIÓN DE LA LNE-EXTRANJERO

Una de las atribuciones del INE —por medio de la DERFE— es facilitar a la ciudadanía que desea votar desde sus lugares de residencia, fuera de territorio nacional, el registro en la LNE-Extranjero, así como la conformación de dicha lista.

Por ello, desde la primera implementación del VMRE en 2006, se han realizado las actividades indicadas para tal fin y se han ajustado por parte del INE en el ámbito de sus atribuciones, atendiendo las recomendaciones que resultan de cada ejercicio de sufragio transnacional; asimismo, se han adecuado, de acuerdo con las reformas legales al modelo de registro y conformación de la LNE-Extranjero.

En ese sentido, el INE con el acompañamiento de los partidos políticos, a través de su facultad para emitir lineamientos en la materia, ha flexibilizado los requisitos e implementado otras medidas para maximizar el derecho al VMRE, sin vulnerar la certeza del proceso.

A diferencia de los procesos electorales federales 2005-2006 y 2011-2012, para el Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 se ampliaron los

plazos para solicitar el registro o la inscripción en la LNE-Extranjero, se pidieron menos requisitos a las personas que contaban con una CPVE, ya que fueron recabados durante el propio trámite de dicho documento, o bien se dispusieron de medios electrónicos para que la ciudadanía realizara el registro en virtud de su rapidez y costo, lo que ha aplicado desde entonces al considerarse un acierto pues ha facilitado el llenado y el envío de las solicitudes de inscripción desde cualquier dispositivo móvil.

Principales aspectos del registro en la LNE-Extranjero en los PEC 2023-2024

En concreto, para los PEC 2023-2024 el INE aprobó los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024” y sus anexos (INE/CG519/2023). Con fundamento en esta normatividad se desarrollaron las tareas necesarias que permitieran a la ciudadanía solicitar su inscripción a la LNE-Extranjero, destacando lo siguiente:

- ▶ El plazo para que la ciudadanía solicitara su registro en la LNE-Extranjero en el formato aprobado comprendió en un inicio del 1º de septiembre de 2023 al 20 de febrero de 2024; sin embargo, se amplió el plazo legal por más de dos meses, pues la LGIPE señala en el artículo 331, párrafo 1, que el periodo para el registro será hasta el 15 de diciembre del año previo a la elección. Posteriormente, se aprobó una segunda ampliación de cinco días más al 25 de febrero de 2024 (INE/CG112/2024), en aras de brindar condiciones más favorables a la ciudadanía para poder solicitar su registro a la LNE-Extranjero y ejercer su voto.
- ▶ Por otra parte, la ciudadanía tuvo la posibilidad de solicitar su inscripción con CPVE o CPV, de acuerdo con lo siguiente:
 - CPVE. Sólo debían llenar el formato. En caso de haber elegido voto postal y cambiar a un domicilio distinto al proporcionado para la CPVE, debían adjuntar comprobante de domicilio. En este sentido, se continuó con la simplificación documental para este tipo de credenciales.

- CPV. Debían adjuntar imagen o foto de la CPV por ambos lados con firma autógrafa o huella dactilar, y comprobante de domicilio en el extranjero.

Igualmente, las y los connacionales debieron seleccionar alguna de las modalidades de voto disponibles: electrónico (por internet), postal o presencial en alguna de las 23 sedes consulares aprobadas por el INE, previo análisis con la SRE, y facilitar su domicilio en el extranjero en caso de haber elegido la vía postal, o bien proporcionar su correo electrónico y número de teléfono móvil únicos e irrepetibles tratándose de la vía electrónica.

En todos los casos, las ciudadanas y los ciudadanos debían proporcionar un dato verificador; es decir, el nombre completo de alguna de las personas progenitoras, con el fin de corroborar que la información correspondiese efectivamente al solicitante.

- Otro aspecto que merece mención es que la ciudadanía pudo realizar su solicitud de inscripción o registro a la LNE-Extranjero en línea, mediante el Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE) y con cualquier tipo de credencial, así como a través de INETEL únicamente con CPVE, a menos que hubieran elegido el voto postal y cambiaran de domicilio, en cuyo caso debía adjuntarse el comprobante del nuevo domicilio y registrarse a través de la web en el SRVE; este sistema, además, facilitó el seguimiento a las solicitudes de inscripción, el proceso de ajuste en caso de inconsistencias y la actualización de la modalidad de voto o de datos de contacto.
- Asimismo, como parte de las medidas novedosas para maximizar el derecho al VMRE, vale destacar primero que, en el caso de personas no registradas, se determinó que éstas quedarían integradas en la LNE-Extranjero con la modalidad de sufragio presencial, por lo que podían votar el día de la jornada en cualquiera de las 23 sedes consulares aprobadas por el INE, siempre y cuando estuvieran dentro de los 1,000 espacios disponibles contemplados de manera adicional, espacios que aumentaron

posteriormente a 1,500 después de diversas peticiones de organizaciones migrantes; y segundo, igual de manera inédita, tuvieron la posibilidad de votar las personas que solicitaron su CPVE durante el periodo de registro, que no se hubieran inscrito bajo ninguna modalidad, que no residieran en alguna circunscripción consular en las que se recibiría el voto presencial, y que confirmaran su CPVE a más tardar el 26 de marzo de 2024.

En el desarrollo de estas tareas cobra la misma relevancia el trabajo de contacto directo con la ciudadanía a través de INETEL y otras plataformas y canales institucionales que, además de ofrecer información, proporcionaban apoyo directo para llevar a cabo el registro. En ese sentido, la sinergia y colaboración de la SRE, de los OPL con VMRE y de la ciudadanía organizada fue fundamental en esta etapa, pues también fungieron como canales de orientación y apoyo para el registro.

Ahora bien, respecto al procesamiento de las solicitudes de inscripción, de acuerdo con los lineamientos aplicables en la materia, el INE, a través de la DERFE, recibió las solicitudes de inscripción en la LNE-Extranjero, las cuales se sometieron a un procedimiento de clarificación sobre el cumplimiento de los requisitos, en el que los datos capturados por la o el ciudadano en el SRVE se cotejaron contra los datos de la copia de su CPVE o CPV y el comprobante de domicilio, y a partir de estos resultados se realizó una primera verificación de la situación registral de las credenciales para determinar su vigencia.

Las solicitudes en las cuales se detectaron inconsistencias podían ser subsanadas por la DERFE³ cuando no era posible; se informó a las ciudadanas y los ciudadanos para que aportaran la información o documentación que solventara la deficiencia, para lo cual tuvieron como plazo hasta el 2 de marzo de 2024. Concluida la verificación, el área normativa determinó la procedencia o improcedencia de cada solicitud, aplicando los criterios definidos en los lineamientos. Al 5 de marzo se tuvieron 220,410 solicitudes establecidas como procedentes.

3 El subsane lo realizó la DERFE con base en los numerales 25, fracción II, y 32 de los Lineamientos LNE-Extranjero.

En este particular, cabe mencionar que durante el periodo de registro la DERFE analizó el crecimiento, comportamiento y patrones en las solicitudes de registro con base en el numeral 11 de los lineamientos, y a principios de 2024 se identificó un cambio en la proporción del tipo de credencial utilizada para solicitar la inscripción en la LNE-Extranjero, pues hasta noviembre de 2023 el acumulado de solicitudes realizadas con CPV representaba el 12.8%; en diciembre de 2023, el 20.42%; y en enero de 2024, el 44.45%. Ante ello, se realizaron análisis estadísticos, documentales y de campo que aportaron elementos para determinar la no incorporación de 39,724 solicitudes de inscripción, 20,964 con inconsistencias y 18,760 con presuntas irregularidades.

El 12 de abril de 2024 se notificó esta situación a la ciudadanía afectada, la cual, inconforme, solicitó una aclaración al INE. Inmediatamente se puso a disposición el formato de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de los Ciudadanos (JDC), así como correos electrónicos institucionales y el número de INETEL, a fin de atender cada caso. Asimismo, se otorgó un periodo de aclaración sobre los documentos inherentes a la solicitud y, una vez recibida, la documentación fue revisada y valorada para su inclusión a la LNE-Extranjero, conforme al Acuerdo aprobado por la CNV (INE/CNV11/ABR/2024). El proceso de aclaración y revisión concluyó el 5 de mayo de 2024, y se determinaron como procedentes 36,355 solicitudes.

Cabe señalar que dicha situación complejizó esta etapa del proyecto, por lo que tuvieron que realizarse esfuerzos importantes de revisión, información y comunicación tanto a las autoridades como a la ciudadanía y a medios. De igual modo, en estos trabajos en todo momento se contó con el acompañamiento de los partidos políticos.

La LNE-Extranjero quedó finalmente conformada por un total de **187,388** registros derivados de las solicitudes de inscripción procedentes (**181,328**), de la incorporación de registros en dicha LNE-Extranjero con base en el numeral 47, fracción II, de los lineamientos (**6,060**), así como por una adenda de 36,582 casos procedentes. De modo que la LNE-Extranjero cerró con **223,970** registros provenientes de 144 países. De este total, el 25.17% optó por la modalidad del voto postal; el 67.86%, por el electrónico por internet; y el 7.02%, por la alternativa presencial.

En resumen, la LNE-Extranjero en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 alcanzó **223,970 registros** provenientes de **144 países**, con lo cual superó resultados de procesos electorales anteriores con VMRE. Adicionalmente y en cumplimiento del numeral 47, fracción I, de los lineamientos, un total de **1,342,345 personas ciudadanas** con CPVE tuvieron la posibilidad de votar de manera presencial, sin registro previo, siempre y cuando se encontraran dentro de los 1,500 espacios disponibles para cada sede consular aprobada por el INE.

Acciones de mejora para procesos futuros

A partir de la experiencia y de las evaluaciones a los distintos ejercicios del voto extraterritorial que ha realizado el INE y que ha documentado en diversos informes, así como de la retroalimentación recibida en el seno de grupos de trabajo de la CNV, de las comisiones del Registro Federal de Electores y del VMRE, y en espacios de diálogo con la comunidad migrante e instituciones colaboradoras, se advierten desafíos y oportunidades de mejora al proceso de registro y conformación de la LNE-Extranjero, que contribuirían a simplificar los pasos que debe seguir la comunidad migrante para acceder a su derecho de sufragio en los procesos electorales y de participación ciudadana que se celebren en México.

Por lo que corresponde al **procedimiento de registro**, se considera pertinente analizar la viabilidad del uso de biométricos para facilitar el registro a la LNE-Extranjero a través del SRVE y con ello evitar errores en la captura de los datos solicitados para el ingreso, al igual que agilizar las verificaciones de las solicitudes de inscripción, lo que proporcionará certeza en la validación de la identificación ciudadana y confiabilidad de los trámites registrales con una prueba de vida.

En cuanto al **Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE)**, resulta necesario fortalecer la herramienta informática por medio de la incorporación de módulos que ayuden a validar la información de la ciudadanía y fortalezcan las actividades institucionales para el procesamiento de las solicitudes de inscripción y la conformación de la LNE-Extranjero para cada tipo de modalidad de voto.

En este sentido, sería conveniente que el SRVE verifique por geolocalización el domicilio (ejemplo, API de Google Maps), con el fin de que haya

certeza sobre el lugar al que se debe remitir el paquete electoral postal (PEP), se realice la validación para confirmar que el número de teléfono móvil o el correo electrónico cuenten con una estructura válida, se consideren mecanismos de doble validación que permitan asegurar que los datos de contacto pertenecen a la persona, como el envío de mensajes SMS con claves de un solo uso o correos electrónicos con ligas de verificación, y se incluyan módulos de clarificación y dictaminación de solicitudes con una base de datos común para evitar la falta de sincronización de información entre los registros y las dictaminaciones por parte de la DERFE.

En lo concerniente a los **mecanismos de comunicación**, se identifica la necesidad de contar con un sistema informático integral a través de una aplicación para realizar el registro a la LNE-Extranjero e informar a la ciudadanía de mejor manera, al consolidar la información brindada, con envíos de notificaciones o recordatorios; de este modo se podrá dar información constante a la ciudadanía, incluyendo requerimientos de ajuste, en su caso.

Adicionalmente, las campañas de difusión y comunicación acerca del proceso de registro deben reforzarse de manera permanente para estar en posibilidad de votar desde sus lugares de residencia en el extranjero, o sobre los requisitos que deben cumplir según el tipo de credencial y la modalidad, los plazos que deben observar, o inconsistencias en sus solicitudes y cómo subsanarlas, entre otros aspectos.

De igual manera, hay que robustecer los mecanismos de atención y respuesta oportuna a la ciudadanía, a través de los canales con que dispone el INE (INETEL, redes sociales, correo electrónico y el propio SRVE), particularmente durante la etapa de revisión y ajuste.

Por otra parte, se ha identificado como una demanda de la ciudadanía residente en el extranjero evaluar la factibilidad de que no se requiera el registro para ser incluido en la LNE-Extranjero, es decir, que tramitar y contar con la CPVE sea suficiente para votar, así como también que la LNE-Extranjero se conforme por una sola vez y sea permanente; sin embargo, este aspecto implicaría una reforma legal, pues el registro como requisito indispensable para ejercer el VMRE y el carácter temporal de la LNE-Extranjero se encuentran establecidos en la LGIPE. No obstante, es

oportuno analizar y valorar con las instancias involucradas la viabilidad jurídica y operativa de un procedimiento que permita a la ciudadanía manifestar durante el trámite de la CPVE la intención de votar en las elecciones que le correspondan, seleccionar la modalidad de voto de su preferencia para ello y proporcionar la información que se requiere para la modalidad elegida, así como actualizar la información en cada proceso electoral.

Por último, atendiendo a la experiencia que en 2024 llevó a un periodo extraordinario de aclaración con motivo de la no incorporación de solicitudes de registro debido a que presentaban inconsistencias o presuntas irregularidades en los documentos soporte, se estima necesario implementar medidas tanto técnicas como procedimentales para prevenir este tipo de situaciones, así como fortalecer los trabajos para la revisión, notificación y determinación jurídica oportuna de las solicitudes de registro, que se traducen básicamente en desplegar revisiones y análisis desde el inicio del periodo del registro para identificar si se actualizan aspectos anómalos que permitan realizar ajustes o aclaraciones en tiempo y forma por parte de la ciudadanía; revisar que las notificaciones sean claras en sus razones, fundamentos, consecuencias y recursos disponibles, e incluso que sean aprobadas por los órganos colegiados respectivos; garantizar que la dictaminación sea consistente en la aplicación de los criterios y fundamentos para la determinación jurídica de las solicitudes de registro en todas sus etapas; considerar alertas sobre el envío de notificaciones, en particular si son automatizadas; y contemplar campañas de comunicación que informen y prevengan a la ciudadanía respecto a posibles acciones que implemente el INE derivado de patrones anómalos en las solicitudes, con antelación a las notificaciones.

CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos en los PEC 2023-2024 muestran un avance importante al superar las cifras históricas obtenidas en experiencias anteriores, como se muestra en la tabla 5.

TABLA 5. Resultados PEC 2023-2024

	2006	2012	2018		2024	
Registros	40,876	59,115	181,873		223,970	
Países	80	104	120		144	
Tipo de credencial	CPV	CPV	CPVE 81.4%*	CPV 18.6%	CPVE 61.1%	CPV 38.9%

*Este porcentaje se integra por solicitudes de inscripción con CPVE (17.7%) y por solicitudes realizadas durante el mismo trámite de la CPVE en los consulados manifestando la intención de votar en los PEF y PEL 2017-2028 (63.7%).

Fuente: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Elaboración propia.

En ese sentido, el voto desde el extranjero se ha constituido en un proyecto fundamental; la participación ciudadana se incrementa en cada implementación, lo que vuelve necesario definir estrategias que permitan que cada vez más ciudadanas y ciudadanos participen, sin menoscabo de la integridad y seguridad en la conformación de la LNE-Extranjero.

Dicho lo anterior y al ser la credencialización y el registro para votar los pasos iniciales del VMRE, se vuelve primordial fijar un proceso de mejora continua que contemple la adopción de nuevas tecnologías, lo cual abona a dos de los aspectos esenciales en la conformación de la lista nominal: la seguridad y la facilidad de uso enfocada a toda la ciudadanía.

Respecto a la seguridad en los procedimientos, es indispensable establecer mecanismos que:

- Identifiquen plenamente a la ciudadanía que solicite su registro para votar. Esto podría lograrse con la inclusión del reconocimiento de biométricos en el momento de generar la solicitud;
- Haya una lectura automatizada de la documentación que la ciudadanía incorpora, como parte de los requisitos, a su solicitud de registro para votar;

- Se incorporen mecanismos de verificación de domicilios o de datos de contacto (teléfono y correo electrónico)

Estos puntos podrían significar la automatización del procedimiento de registro, o parte de él, lo que aminoraría las cargas de trabajo y, por consiguiente, otorgaría mayor eficiencia a la conformación de la lista.

Otro de los puntos principales es la comunicación con la ciudadanía, que considere pasos detallados, pero siempre empleando un lenguaje claro, con el propósito de evitar confusiones en la información que pudieran derivar en problemas con las propias solicitudes de registro.

Igualmente, en cuanto al avance de las solicitudes en los procesos, es necesario analizar el comportamiento para detectar patrones anómalos que puedan constituir dificultades en la conformación de la LNE-Extranjero.

Estas iniciativas pueden solventarse mediante el uso de tecnología, por lo que se requiere analizar tendencias como la inteligencia artificial, lo que ayudaría a hacer los procedimientos más ágiles y brindaría un mejor servicio a la ciudadanía, y eficientar a la vez las tareas institucionales.

FUENTES CONSULTADAS

Instituto Nacional Electoral [INE]. (2023). *La tramitación para la renovación y obtención de la Credencial para Votar en el extranjero se puede realizar sin cita*. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2023/11/23/la-tramitacion-para-la-renovacion-y-obtencion-de-la-credencial-para-votar-en-el-extranjero-se-puede-realizar-sin-cita-ine/>

Acuerdos

INE/CG1065/2015. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero. https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87453/CGex201512-16_ap_20.pdf

INE/CG61/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación del “Modelo de Operación para la Credencialización en el Extranjero”, aprobado en el diverso INE/CG1065/2015. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113604>

INE/CG519/2023. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los “Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024” y sus anexos. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152964/CGor202308-25-ap-23.pdf>

INE/CG112/2024. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las modificaciones a los Lineamientos para la conformación de la “Lista Nominal del Electorado en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024” aprobados mediante diverso INE/CG519/2023. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/164731/CGex202402-15-ap-4-Gaceta.pdf>

INE/CG2163/2024. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba que la Dirección Ejecutiva del Registro

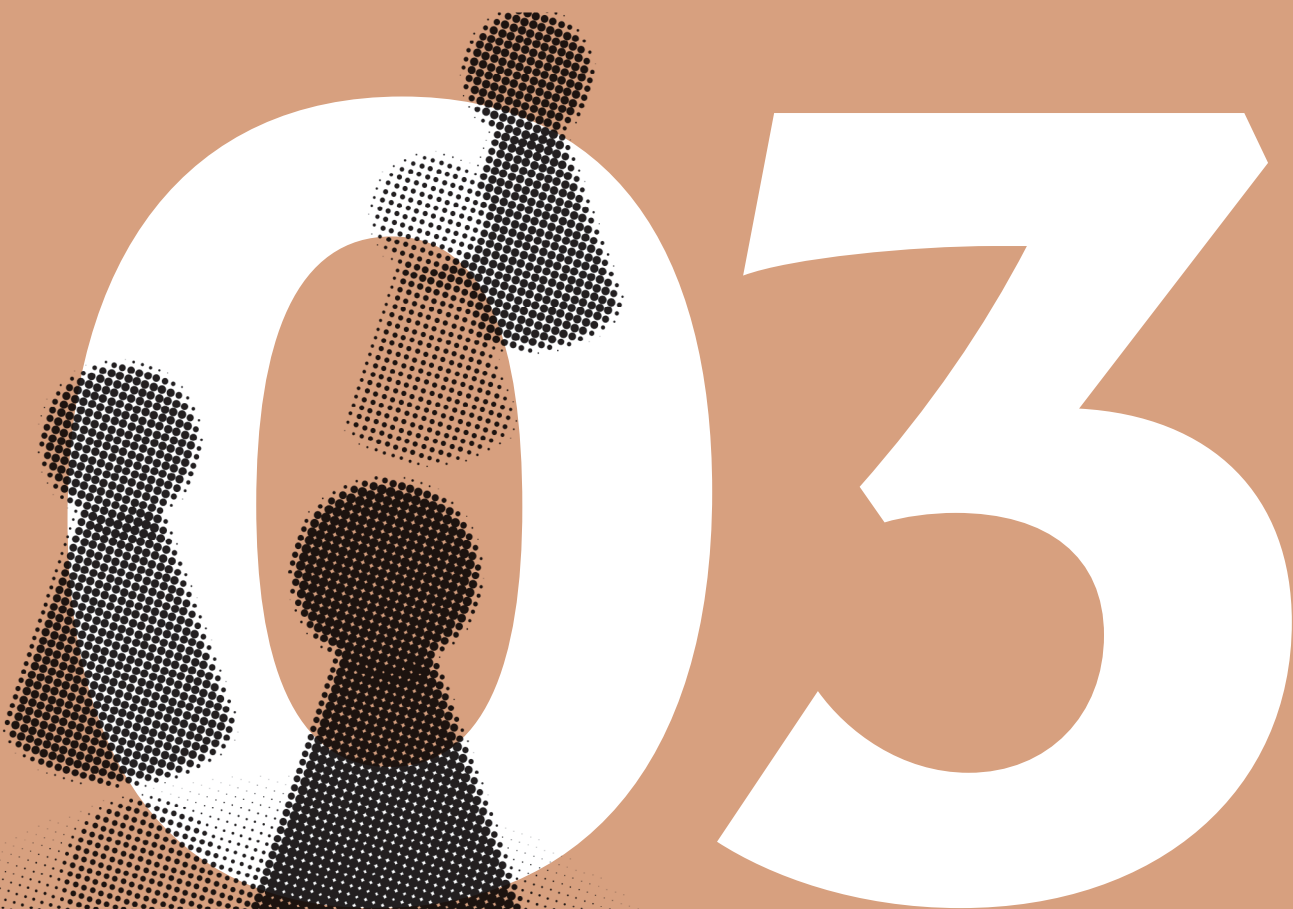
Federal de Electores realice las actividades necesarias para elaborar y presentar la estrategia de transformación digital del Registro Federal de Electores. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176594/CGex202409-05-ap-2.pdf>

INE/CNV01/ENE/2024. Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, aplique con carácter excepcional, el procedimiento para la entrega de credenciales para votar en países sin cobertura en el servicio de mensajería. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/163697>

INE/CNV11/ABR/2024. Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, por el que se recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el procedimiento, metodología y formatos de los mensajes, para atender las insuficiencias contenidas en las solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero, recomendando cuáles deben ser subsanadas por la autoridad electoral y cuáles requieren ser aclaradas por la ciudadanía solicitante, en el marco de los Procesos Electorales Federal y concurrentes 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/169707/cnv-se05-2024-04-21-acuerdo11.pdf>

INE/JGE153/2020. Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los mecanismos para la entrega y la confirmación de recepción de la Credencial para Votar desde el Extranjero. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115069/JGEor202010-26-ap-5-1-Gaceta.pdf>





Voto extraterritorial en México:

un compromiso de
la sociedad binacional

**Avelino
Meza Rodríguez**

69	Introducción
70	Contexto de un largo camino hacia la representación política
72	Observación electoral 2024: testigos del cambio
73	Los retos de coordinar la observación electoral
76	Crecimiento de la participación
78	Conclusiones
79	Más que un voto...
81	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

El Proceso Electoral 2023-2024 marcó un hito en la participación política de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Por primera vez se llevó a cabo una observación electoral integral del voto extraterritorial en sus tres modalidades: postal, por internet y presencial en consulados y embajadas. Como observador electoral y coordinador de observadores en tres países, fui testigo de los desafíos, los avances y las oportunidades que definieron este momento histórico.

Este aporte ofrece una perspectiva social, humana y comunitaria sobre la participación de las y los mexicanos en el exterior, integrando datos oficiales, experiencias personales y un análisis crítico de las acciones implementadas. Para muchos de nosotros, ésta fue la primera incursión en la observación electoral en México desde un esfuerzo totalmente ciudadano, lo que añade un valor único a este aporte.

A nivel personal, la experiencia tuvo una dimensión especial: como esposo y padre de dos mexicanos con derecho a votar por primera vez desde el extranjero, enfrenté el reto de inculcarles la importancia de ejercer sus derechos y obligaciones cívicas. Sin embargo, la falta de vinculación con la política mexicana, la ausencia de candidaturas claras y el desconocimiento generalizado de las propuestas complicaron el proceso.

CONTEXTO DE UN LARGO CAMINO HACIA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Durante la última década, la lucha por garantizar los derechos político-electorales de las y los mexicanos en el extranjero ha sido constante. En el caso de Fuerza Migrante, nuestra participación en este proceso se formalizó en junio de 2017, con la firma de un convenio con el Instituto Nacional Electoral (INE), el primero de su tipo con una organización de la sociedad civil de mexicanos residentes en el exterior.

A raíz de este acuerdo, fue posible promover la credencialización y el voto extraterritorial para las elecciones de 2018, las primeras en recibir votos con credenciales emitidas con el apoyo de la red consular mexicana. Ese mismo año solicitamos al INE la emisión de acciones afirmativas para la población mexicana radicada en el exterior, argumentando que, como grupo subrepresentado, teníamos el derecho a medidas que garantizaran nuestra inclusión política.

El INE condicionó cualquier avance a la realización de foros informativos y de análisis, que tuvieron lugar a partir de marzo de 2019 en Nueva York, Los Ángeles, Chicago, Dallas y la Universidad Nacional Autónoma de México en la Ciudad de México. A pesar de organizar los foros, la respuesta institucional no correspondió con la expectativa generada, por lo que se debieron adoptar otras estrategias para impulsar mecanismos para la representación.

En este proceso, los avances que se plasmaron en leyes electorales, como la de la Ciudad de México que estableció un escaño de representación para migrantes, mostraban posibilidades de buscar con los poderes legislativos un camino para impulsar el ejercicio pleno de derechos. Sin embargo, cuando el Congreso de la Ciudad de México determinó eliminar la diputación migrante, argumentando que la comunidad migrante mostraba poco interés en votar, nos enfrentamos a un desafío que modificó las relaciones con las instituciones políticas y electorales.

Por primera vez, en esta lucha en pro de la recuperación de la figura del diputado migrante en la Ciudad de México, tendríamos que llevar ante los tribunales electorales nuestra demanda para garantizar y proteger el derecho a la representación. Dado el esfuerzo encabezado por María García y Juventino Montiel, con el respaldo técnico y legal de Daniel Tacher, se logró rescatar esta histórica figura de representación a través de juicios de protección de derechos, lo cual no se había explorado hasta ese momento.

En noviembre de 2020, de nueva cuenta se solicitó al INE la inclusión de las y los mexicanos en el exterior en las acciones afirmativas para el Proceso Electoral 2020-2021. Inicialmente, el INE rechazó la petición, pero la experiencia de la Ciudad de México impulsó una nueva acción ante la justicia electoral. La resolución fue impugnada con éxito ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ordenó al INE garantizar la representación política de la población mexicana residente en el extranjero. Entre las ciudadanas y los ciudadanos migrantes que presentaron la demanda estuvieron Teresa Vivar, Lupita Adabache, Jaime Lucero, Oscar Hernández, David Miranda, Carlos Arango y David Herrera, quienes son miembros del Consejo Binacional de Fuerza Migrante.

El nuevo camino recorrido con la activación de los mecanismos de protección de derechos a través de los tribunales electorales derivó en avances históricos:

- En las elecciones federales de 2021, por primera vez se incluyeron 11 diputaciones federales por acción afirmativa migrante, además de recuperar el espacio en el Congreso local de la Ciudad de México.
- En los procesos electorales de 2022-2023, se ejecutó una nueva sentencia que incluyó el voto presencial en el extranjero, implementado como prueba piloto en las elecciones para las gubernaturas de Coahuila y el Estado de México.
- En las elecciones de 2024, se establecieron oficialmente tres modalidades de votación para las y los mexicanos en el exterior: voto electrónico por internet, postal y presencial en consulados.
- Se integró la figura de la diputación migrante en los congresos de Oaxaca, Guerrero, Guanajuato y Michoacán.

- ▶ Por segundo periodo consecutivo, el Congreso federal garantizó la postulación de candidatos migrantes en listas de representación proporcional.
- ▶ Se creó el primer espacio en el Senado de la República para una migrante, lo cual dio entrada a la primera senadora migrante en la historia del país.

A pesar de estos logros en pro de garantizar mecanismos de representación de la comunidad migrante, la emisión del voto continúa siendo un aspecto central. Por ello, además de impulsar el registro de votantes, comenzamos una nueva acción ciudadana: observar el proceso de votación en todas sus dimensiones.

OBSERVACIÓN ELECTORAL 2024: TESTIGOS DEL CAMBIO

Observar una elección no es sólo un ejercicio técnico o administrativo, sino una oportunidad de vivir de primera mano los retos de la democracia. En el Proceso Electoral 2023-2024, la observación del voto de las y los mexicanos en el extranjero fue más que un registro de incidencias: se convirtió en un testimonio vivo de la lucha ciudadana por ejercer el derecho al voto, incluso desde la distancia.

Desde Fuerza Migrante, articulamos una red de observadores electorales en Estados Unidos, Canadá y México, con personas migrantes, líderes comunitarios, estudiantes y trabajadores, con el compromiso de garantizar que el voto en el extranjero fuera respetado.

Este esfuerzo habría sido en vano sin la participación de los observadores electorales que, con responsabilidad, documentaron el desarrollo de la jornada electoral. Su trabajo fue fundamental para garantizar la transparencia del proceso y visibilizar las áreas de oportunidad que aún deben mejorarse.

Deseo expresar mi más profundo agradecimiento a Ana Gabriela Sánchez González, Ana Rosa Sánchez González, Angélica Martínez Guevara,

Teresa Vivar Hernández, David Miranda Castrellón, Dennis Xavier Medina Vidal, Edith Yolanda Merino Lucero, Emma Juárez García, Gilda Regina Meza Rodríguez, Jonathan Yair Bárcenas Pérez, Marco Antonio Cruz Rosas, María Fernanda Rosas Sánchez, María Isabel Sánchez González, Martha Estela Esquivel Arrona, Nakatani Chávez Martínez, Severiano Iturbide Cruz y Yolanda Langle Abin. Sin su trabajo y compromiso hubiera sido imposible contar con el despliegue de observadores y, desde luego, el registro de incidentes que constituyen nuevos elementos que ponemos en el debate público para su mejora. Cada uno de ellos contribuyó con su esfuerzo, tiempo y recursos personales para fortalecer la democracia en México. Este trabajo es un ejemplo de compromiso cívico y refleja la voluntad de la comunidad migrante de seguir participando activamente en los procesos electorales del país.

LOS RETOS DE COORDINAR LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

Participamos en distintas actividades, desde la convocatoria, el registro ante las autoridades electorales, la administración de los recursos, las herramientas fiscales y los reportes finales, sólo para iniciar la organización y capacitación de los observadores en distintos países, que no fue una tarea sencilla. A continuación, se presentan algunos de los principales desafíos.

Para un número relevante de observadores y observadoras, obtener su acreditación se convirtió en un primer gran reto. El sistema de emisión de constancias fue lento y burocrático, y pondría en riesgo la participación de varios compañeros. Incluso hubo quienes lograron su acreditación apenas unas horas antes de la jornada electoral, pero otros, a pesar de su voluntad, quedaron fuera.

El voto por internet, el voto postal y el voto presencial en consulados requirieron diversas estrategias de observación. En el primer caso, se identificó una significativa brecha tecnológica entre nuestra comunidad y la herramienta implementada, totalmente perfectible, pero con

notables ventajas. En el voto postal, hubo casos en los que las boletas llegaron tarde o nunca llegaron. En el voto presencial, los consulados enfrentaron dificultades logísticas para atender la demanda, además de problemas técnicos que generaron desconfianza y retrasos entre los votantes.

Uno de los mayores desafíos fue la dispersión de recursos. El apoyo económico para las y los observadores fue todo un reto, lo que llevó a muchos a ser ingeniosos con la red de voluntarios complementarios. Cada participante, en la medida de sus posibilidades, puso su propio esfuerzo para que este ejercicio democrático fuera posible. Para estructurar mejor el trabajo, dividimos la observación en tres etapas clave:

a. Antes de la Jornada Electoral

- Registro de observadores: se logró acreditar a compañeros en consulados clave de Estados Unidos y el único consulado habilitado en Canadá, así como en bodegas del INE en México, donde se resguardaron los votos postales.
- Monitoreo de la campaña informativa: se revisó la difusión del voto en el extranjero y se identificaron fallas en la información sobre modalidades y requisitos.
- Análisis del voto electrónico: garantizar la recepción por votantes de sus accesos y acreditaciones para ejercer su voto, en muchos casos anticipado, por parte de la ciudadanía.

b. Durante la Jornada Electoral:

- Observación en los consulados:
 - En Los Ángeles, Dallas, Houston, Seattle, Nueva York, Nueva Jersey, Santa Ana y Chicago, se documentaron largas filas y falta de espacios suficientes para quienes no se habían registrado previamente.
 - Se evidenció falta de capacitación del personal encargado de operar los módulos electrónicos de votación, lo que ralentizó el proceso.

- Encuestas a los votantes:
 - Muchos mexicanos en el extranjero llegaron sin tener claridad acerca de los procedimientos.
 - A pesar del crecimiento en la participación, persistió la desinformación sobre cómo registrarse y ejercer el voto.

c. Después de la Jornada Electoral

- Crecimiento de la participación:
 - En 2024, votaron 184,00 mexicanas y mexicanos en el extranjero, casi el doble de los 98,470 que votaron en 2018.
 - Sin embargo, este crecimiento no se reflejó en la misma proporción en comparación con el aumento del padrón de votantes.
- Monitoreo del escrutinio y cómputo:
 - Se revisó el proceso en la Ciudad de México, donde se realizó el conteo final de los votos en las tres modalidades.

Los reportes de los observadores de Fuerza Migrante dejaron en claro que hubo grandes avances, pero también deficiencias que deben atenderse en futuras elecciones. De manera sintética, pueden señalarse los principales avances:

- La incorporación del voto presencial en consulados fue un logro histórico.
- La participación de las y los mexicanos en el exterior casi se duplicó respecto a la jornada electoral de 2018.
- Se consolidó una red de observadores comprometidos que documentó cada etapa del proceso.

Al mismo tiempo, se enlista lo que aún falta por mejorar:

- ▶ Desinformación y confusión entre los votantes sobre cómo registrarse y emitir su voto.
- ▶ Capacidad operativa insuficiente en algunos consulados, lo que derivó en filas largas y demoras.
- ▶ Fallas técnicas en el voto electrónico que generaron incertidumbre y desconfianza.

El trabajo de observación no fue sólo un ejercicio documental, también fue un acto de compromiso ciudadano. Constatamos el interés de una comunidad que ha sido excluida del ejercicio pleno de sus derechos, pero que ahora cuenta con más experiencia, lo que se refleja en el aumento constante de participantes en cada elección.

CRECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN

Desde la implementación del voto en el extranjero en 2006, la participación ha mostrado un crecimiento notable (tabla 1).

TABLA 1. Avances de la participación ciudadana desde el extranjero

Año	Registros	Votos recibidos	Porcentaje de participación
2006	40,876	32,621	79.8%
2012	59,115	40,714	68.87%
2018	181,873	98,470	54.14%
2024	223,970	184,326	82.3%

Fuente: Elaboración propia con información del INE (s.f.).

Más allá de las cifras, el voto en el extranjero ha fortalecido la identidad y el sentido de pertenencia de nuestra comunidad binacional. Cada voto es una declaración de interés y compromiso con México, una forma de influir en las decisiones que afectan a nuestras familias y comunidades de origen. Esta participación deberá incentivar a los partidos políticos, candidatas y candidatos a considerar en sus agendas las necesidades y preocupaciones de las y los mexicanos en el exterior, reconociendo primeramente sus derechos además de su influencia. A pesar de los avances, persisten desafíos que requieren atención en los siguientes temas:

► **Accesibilidad y difusión:**

Es esencial ampliar y mejorar las campañas informativas para que más mexicanas y mexicanos en el extranjero conozcan y ejerzan su derecho al voto.

► **Infraestructura tecnológica:**

Optimizar las plataformas de votación electrónica para garantizar procesos seguros, confiables y accesibles.

► **Recursos:**

Asegurar los recursos necesarios para atender la demanda creciente de votantes.

► **Representación política:**

Explorar mecanismos que permitan una representación más directa de las y los mexicanos residentes en el extranjero en las instancias de toma de decisiones desde México.

El voto extraterritorial en México es una manifestación tangible del compromiso de la comunidad migrante con su país. La participación de ésta en las elecciones no sólo fortalece nuestra identidad, sino que también representa una oportunidad de influir en las decisiones que afectan a nuestras familias y comunidades. Sin embargo, aún queda mucho por

hacer, de manera sintética desde la experiencia de quienes participamos fuera de territorio nacional. Por lo tanto, proponemos cuatro grandes aspectos:

1. Mejorar la difusión y educación cívica sobre las modalidades de voto.
2. Ampliar la capacitación del personal del INE en sedes consulares.
3. Expandir las sedes de votación presencial, asegurando mayor cobertura.
4. Agilizar la acreditación de las y los observadores, eliminando para ello trabas burocráticas.

El camino ha sido largo, pero la lucha a favor de una democracia más incluyente apenas comienza. El voto en el extranjero es más que un derecho: es un acto de identidad y compromiso con México.

CONCLUSIONES

Desde mi experiencia como migrante y miembro activo de la comunidad, en los últimos años he observado un crecimiento notable en el interés por la participación cívica entre las y los mexicanos en el extranjero. No obstante, aún enfrentamos un gran reto para motivar a gran parte de nuestra comunidad a involucrarse activamente en los procesos políticos de México.

Como padre, he visto cómo mis hijos, a pesar de tener el derecho al voto, se sienten desconectados de la vida política en México. Se preguntan cómo y dónde votar, y lo más preocupante: ignoran por quién votar. Esta desconexión surge ante la falta de información clara sobre las propuestas y candidaturas, así como de la ausencia de un vínculo emocional con los procesos gubernamentales y electorales del país.

La pregunta que se plantea no es sólo cómo aumentar el interés, sino cómo crear un sentido de pertenencia y responsabilidad hacia la vida

cívica de México entre nuestra diáspora. Es un desafío que debemos abordar en colectivo, porque cada paso que damos hacia una mayor participación es un paso hacia una representación más justa y equitativa.

Desde la comunidad migrante debemos inspirar a las nuevas generaciones a participar por deber y también por convicción de que juntos podemos construir un futuro mejor para todos.

Más que un voto...

Participar en este proceso electoral como observador y coordinador no sólo me permitió ser testigo de los avances y desafíos del voto extraterritorial, sino que reafirmó en mí una convicción profunda: los migrantes no somos ajenos a la historia de nuestro país, somos parte de ella y tenemos el derecho y el deber de incidir en su futuro.

Como ciudadano binacional, como padre y como miembro activo de la comunidad migrante, he visto de primera mano lo difícil que ha resultado ser para millones de compatriotas establecerse en otro país sin perder el vínculo con México. A lo largo de los años, he comprendido que la lucha por nuestros derechos políticos y civiles no se trata sólo de tener la posibilidad de votar, sino de consolidar una voz fuerte y legítima que sea escuchada en los espacios de toma de decisiones. Porque cuando los migrantes nos organizamos, construimos poder. Y cuando construimos poder, transformamos realidades.

En este camino, agradezco la visión y el liderazgo de Jaime Lucero, quien, con su inquebrantable compromiso con nuestra comunidad, nos convocó a este proyecto llamado Fuerza Migrante. Su llamado a la profesionalización y a la unidad de la diáspora mexicana ha sido un pilar fundamental para consolidar un movimiento que trasciende fronteras y coyunturas electorales. Gracias a su iniciativa y a la participación de cientos de ciudadanas y ciudadanos comprometidos, hoy estamos más cerca de una representación política real, equitativa y efectiva para las y los mexicanos radicados en el exterior.

El trabajo no termina aquí. Si algo nos ha enseñado este proceso es que el cambio no ocurre de un día para otro. Se construye con constancia, con organización y con la certeza de que cada esfuerzo, por pequeño que

parezca, es parte de una transformación mayor. El voto extraterritorial es sólo una pieza del rompecabezas de nuestra lucha por la inclusión y la justicia social.

Por eso, hoy más que nunca, debemos seguir fortaleciendo nuestras estructuras, capacitándonos, elevando voces y exigiendo nuestro lugar en la historia de México. No importa cuán lejos vivamos, somos y seguiremos siendo parte del presente y del futuro de nuestra nación.

FUENTES CONSULTADAS

Fuerza Migrante. (2024). Reporte de observación electoral del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Consejo Binacional de Fuerza Migrante.

Instituto Nacional Electoral [INE]. (s.f.). Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero. <https://www.votoextranjero.mx>

INE. (2024). *Proceso Electoral Federal 2023-2024: voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero*.

SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



04

Perspectiva desde las organizaciones

migrantes en torno
a los procesos de
credencialización
y registro

**Efraín
Jiménez Muñoz**

86	Introducción
86	Artículo 36
87	Artículo 77
87	Detalles adicionales
87	Impacto de las reformas
90	Principales obstáculos: experiencias y desafíos
90	Dificultades en el proceso de credencialización
90	Registro en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero
91	Escasa cultura de participación
91	Acciones realizadas: iniciativas y estrategias desde las organizaciones migrantes
92	Campañas de información y sensibilización
92	Difusión del proceso electoral en el extranjero

92	Apoyo en el proceso de registro
92	Incidencia política y trabajo con autoridades
93	Propuestas para incrementar el registro y la participación electoral
93	Simplificación del proceso de credencialización
93	Permanencia de la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero (LNE-Extranjero)
93	Instalación permanente de módulos en los consulados con mayor demanda
94	Optimizar el registro de electores
94	Fortalecer la difusión y promoción del voto
95	Lecciones de la jornada electoral 2024
97	Conclusiones
98	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Desde el siglo pasado, las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero hemos luchado por el reconocimiento de nuestros derechos políticos. La reforma política de 1917 nos cerró las puertas al voto extra-territorial, pues el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establecía la obligación de votar únicamente en el distrito electoral correspondiente. A lo largo del tiempo, este panorama ha cambiado con el avance democrático, aunque de manera lenta, casi a cuentagotas. Y hay que decirlo con claridad: enfrentamos una enorme resistencia, no sólo de la clase política, sino también en la propia sociedad, ya que aún persiste la percepción de que las mexicanas y los mexicanos migrantes somos aquellos que se fueron y que, por lo tanto, dejamos de tener voz o derecho a opinar sobre el destino de nuestro país.

Por lo anterior, en 1996, desde México se implementaron reformas importantes para reconocer los derechos políticos de connacionales en el extranjero y hacer realidad la posibilidad de emitir su voto. A continuación, se detallan las fracciones específicas que se reformaron.

Artículo 36

Este artículo establece las obligaciones de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos. La reforma de 1996 añadió una fracción para incluir el derecho al voto de las mexicanas y los mexicanos en el extranjero. Así, se eliminó la limitante de votar únicamente en el distrito electoral correspondiente, lo que dio pie a poder votar fuera del territorio nacional en términos establecidos en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

► Fracción III

- **Reforma:** se modificó para incluir “el derecho de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero de participar en los procesos electorales”.
- **Texto:** “III. Votar en las elecciones populares”.

Artículo 77

Este artículo regula la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión y sus atribuciones. La reforma en comento modificó este artículo para permitir la representación política de las y los mexicanos residentes en el extranjero.

► Fracción IV

- **Reforma:** se añadió una fracción para regular el procedimiento de voto de las mexicanas y los mexicanos en el extranjero.
- **Texto:** “IV. Expedir la ley que determine las formas y procedimientos para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones de Presidente de la República y Senadores”.

Detalles adicionales

Estas reformas constitucionales representan un paso fundamental para incluir a las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso democrático del país, lo cual nos ha permitido participar en elecciones federales, primero en las presidenciales y, posteriormente, en las de senadores.

Impacto de las reformas

- **1996:** se sientan las bases constitucionales.
- Aunque esta reforma pretendía que votáramos en 2000, no fue posible. A nuestro gobierno le tomó 10 años implementar la ley del voto de las mexicanas y los mexicanos en el extranjero. Votamos por primera vez en 2006 por correo, un proceso complicado que sólo permitía votar a quienes tuvieran Credencial para Votar (CPV) y estuvieran registrados en el entonces Listado Nominal de Electores para Residentes en el Extranjero (LNERE).

- **2005:** se modificó la ley electoral, reglamentando el proceso para el voto de la población mexicana radicada en el extranjero.
- **2006:** primera elección presidencial en la que las y los mexicanos en el extranjero pueden votar.

Estas modificaciones constitucionales y las leyes subsecuentes han permitido que miles de mexicanas y mexicanos en el extranjero ejerzan sus derechos políticos y participen en la vida democrática de México.

- En 1998, la Ley de Nacionalidad, de México, autorizó la doble nacionalidad, de modo que quienes cuentan con ella ampliaron sus derechos político-electorales. Este cambio ha propiciado que las mexicanas y los mexicanos en Estados Unidos de América (EUA) comiencen a tener un mayor reconocimiento político en México. También ahora es posible tener en el Congreso mexicano diputaciones migrantes de mexicanas y mexicanos residentes en EUA.
- En 2021, se reformó el artículo 30 de la CPEUM, estableciendo que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización. Esto significa que cualquier hijo de un mexicano nacido en el extranjero es mexicano por sangre, con plenos derechos y obligaciones constitucionales, y con esto México es ya una nación de más de 170 millones de mexicanas y mexicanos, incluyendo la diáspora mexicana.
- En 2016 se reformó la ley electoral para emitir credenciales en el extranjero y extender la modalidad de voto por internet y en forma presencial.

El proceso de credencialización y registro de electores en el extranjero es fundamental para garantizar la participación política de la comunidad mexicana migrante. Sin embargo, a pesar de los avances, persisten importantes desafíos que limitan el ejercicio pleno de este derecho. Desde nuestra perspectiva como organizaciones mexicanas migrantes, hemos identificado varios obstáculos y, con base en nuestras vivencias,

compartimos algunas experiencias de cómo hemos impulsado estrategias para motivar el registro de las y los electores y proponer mejoras que faciliten la participación.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS: EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS

Dificultades en el proceso de credencialización

Uno de los principales retos que enfrentan las mexicanas y los mexicanos en el extranjero es la obtención de la CPV, pues, aunque el trámite se ha habilitado en consulados, persisten estos problemas:

- ▶ Escasa difusión de información acerca de los requisitos y el procedimiento.
- ▶ Largos tiempos de espera para obtener una cita en los consulados.
- ▶ Dificultades técnicas y burocráticas en la validación de documentos.

Ante tales desafíos, hemos preparado talleres de difusión de la credencialización en nuestras reuniones ordinarias y eventos sociales, así como promoción en centros comerciales y otros lugares frecuentados por nuestra comunidad.

La organización continuamente lleva a cabo reuniones de trabajo con autoridades mexicanas, con el fin de que se agilicen los tiempos de cita para tramitar las CPV y para agilizar y validar la documentación requerida para su tramitación.

Registro en la Lista Nominal de Electores en el Extranjero

El registro de electores es un paso crítico para poder ejercer el voto, pero enfrenta barreras significativas:

- ▶ Falta de confianza en el sistema y preocupación por la protección de datos personales.
- ▶ Procedimientos complejos y poca accesibilidad digital para ciertos sectores de la comunidad mexicana migrante.

- Plazos reducidos que no permiten una inscripción oportuna.

Ante estos desafíos, hemos hecho gestiones para que se difundan y se amplíen los tiempos de credencialización y se incremente el acceso a tramitar la CPV en un lenguaje que corresponda también a múltiples pueblos originarios.

Escasa cultura de participación

Históricamente, la participación electoral de la comunidad mexicana migrante ha sido baja en comparación con el total de quienes residimos en el extranjero. Los principales motivos son:

- No se cuenta con la CPV y su tramitación resulta complicada debido a la poca disponibilidad de citas para la operación y, en muchos casos, porque se carece de mecanismos óptimos para validar la documentación requerida.
- Desinformación sobre la relevancia del voto extraterritorial.
- Percepción de que su voto tiene un impacto menor en las decisiones políticas del país.
- Desconocimiento de como tramitar la CPV y dónde hacerlo.

ACCIONES REALIZADAS: INICIATIVAS Y ESTRATEGIAS DESDE LAS ORGANIZACIONES MIGRANTES

Las organizaciones mexicanas migrantes hemos sido actores clave en la promoción de la participación del electorado. A continuación, se presentan algunas de las estrategias implementadas.

Campañas de información y sensibilización

- ▶ Difusión de campañas de credencialización y registro a través de redes sociales, reuniones comunitarias y eventos culturales.
- ▶ Alianzas con consulados para facilitar sesiones informativas.
- ▶ Uso de testimonios de migrantes que han participado en elecciones para motivar a otros a registrarse.

Difusión del proceso electoral en el extranjero

Hemos solicitado al Instituto Nacional Electoral (INE) la implementación de campañas de difusión directamente en los estados de la Unión Americana, sobre todo en regiones que cuenten con mayor número de credenciales expedidas, así como la asignación de recursos y personal capacitado para que desarrolle estrategias de difusión permanente, especialmente diseñadas para incentivar la participación cívica de las mexicanas y los mexicanos que residen fuera de su país. Se busca informar de manera efectiva acerca del proceso electoral, a fin de fomentar la conciencia y la subsecuente participación de nuestra comunidad para que ejerza su derecho a votar de manera efectiva.

Apoyo en el proceso de registro

- ▶ Asesoría personalizada para el registro en la lista nominal.
- ▶ Elaboración de guías y materiales en distintos formatos (videos, infografías, folletos).
- ▶ Acompañamiento en la gestión de citas y la recopilación de los documentos requeridos.

Incidencia política y trabajo con autoridades

- ▶ Diálogo con el INE para mejorar la atención a migrantes.
- ▶ Propuestas para ampliar los plazos de registro y flexibilizar los requisitos.
- ▶ Denuncia de irregularidades y deficiencias en el proceso electoral para exigir mejoras.

PROPUESTAS PARA INCREMENTAR EL REGISTRO Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Para garantizar un acceso más amplio al derecho al voto en el extranjero, se han propuesto las siguientes medidas.

Simplificación del proceso de credencialización

- ▶ Implementar un sistema de citas más eficiente en los consulados.
- ▶ Permitir el trámite digital con validación de identidad de manera remota.
- ▶ Aumentar la disponibilidad de consulados móviles en zonas con alta concentración de migrantes.

Permanencia de la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero (LNE-Extranjero)

Proponemos que una vez que las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos en el extranjero sean empadronados, la lista nominal se mantenga de manera permanente. Esta medida contribuirá a asegurar la continuidad y estabilidad en la participación electoral de los connacionales en el exterior.

Instalación permanente de módulos en los consulados con mayor demanda

Proponemos establecer la instalación permanente de módulos del INE en los 10 consulados con mayor demanda de este servicio para masificar la credencialización. Además, se sugiere una campaña permanente de credencialización sin cita en todos los consulados.

Optimizar el registro de electores

Recomendamos que el INE enfoque sus esfuerzos de manera particular en la base de datos de más de 1.6 millones con CPV ya entregada. También se propone que el INE diseñe un plan de acción con presupuesto y personal suficiente que contacte y registre a estos ciudadanos en el padrón electoral permanente o, en su defecto, en la LNE-Extranjero, lo que agilizará el proceso y garantizará su inclusión en el próximo Proceso Electoral (2026-2027), considerando estos puntos:

- ▶ Automatizar el registro en la lista nominal para que, al momento de obtener la CPV y se acredite la entrega, simultáneamente la persona quede registrada en esta misma lista.
- ▶ Ampliar los plazos de inscripción para permitir mayor participación.
- ▶ Garantizar plataformas digitales accesibles y seguras para el registro en línea.

Fortalecer la difusión y promoción del voto

Deseamos promover alianzas con otros actores y fortalecer el presupuesto del INE: proponemos una revisión integral de la efectividad de las plataformas y servicios de rastreo de la CPV con la finalidad de optimizar su desempeño. Además, abogamos por la evaluación de los presupuestos, las estrategias y los resultados de la promoción, la credencialización y el registro del voto en el extranjero desde 2012, a fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y la planificación de estrategias futuras.

Para fortalecer la participación de la comunidad mexicana en el extranjero, también proponemos la creación de una comisión de asesores integrada por miembros con experiencia en torno al voto en el extranjero. Esta comisión se encargará de aportar conocimientos especializados en cuanto a elecciones, estrategias, tiempos, divulgación y promoción en los canales apropiados.

Asimismo, sugerimos la formación de comisiones permanentes en colaboración con la sociedad civil, el Instituto de Mexicanas y Mexicanos en el Exterior, el INE y los consulados, con el propósito de mantener un

diálogo continuo y eficaz, y de este modo mejorar tanto los procesos electorales como la participación ciudadana en el extranjero.

- ▶ Campañas masivas de información acerca de la importancia del voto extraterritorial.
- ▶ Mayor coordinación entre el INE, las organizaciones mexicanas migrantes y los consulados.
- ▶ Incentivos para la participación electoral, como reconocimientos simbólicos o eventos de comunidad.

LECCIONES DE LA JORNADA ELECTORAL 2024

En todos los reportes se evidencia la necesidad de contar con mayor coordinación y planeación en conjunto con autoridades electorales. En los consulados de EUA se identificaron las siguientes áreas de mejora:

- ▶ Eliminar el prerregistro para la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero, permitiendo un registro único y permanente, como sucede en México.
- ▶ Incrementar la cantidad de módulos para votar.
- ▶ Contar con personal del INE mejor capacitado.
- ▶ Es necesario que el INE cuente con voluntarios para apoyar en la jornada electoral.
- ▶ Se requiere adecuar las instalaciones, incluyendo sanitarios suficientes para hombres y mujeres.
- ▶ Se debe eficientar la atención a personas de la tercera edad.
- ▶ Se requieren instalaciones con un amplio espacio de estacionamiento.
- ▶ Garantizar igualdad en el acceso al voto, evitando favoritismo en las filas.

- ▶ Propuesta de sedes alternas a los consulados, como centros de convenciones, para mejorar la logística.
- ▶ Atención médica mediante mesas o carpas con enfermeras y enfermeros.
- ▶ Estrategias de logística clara para votantes, observadores y representantes de partidos.
- ▶ Promoción temprana del voto electrónico para reducir aglomeraciones.
- ▶ Prioridad para los votantes registrados previamente, lo cual asegura su participación.
- ▶ Estaciones o mesas de información para orientar a los votantes.
- ▶ Espacio suficiente en las urnas para la movilidad de personas con discapacidad.
- ▶ Acceso a personas en sillas de ruedas a través de puertas traseras (desde estacionamientos).
- ▶ Incremento de urnas; en ciertos momentos de la jornada sólo una de las cinco estaba operativa.
- ▶ Capacitación para el uso correcto de las máquinas de votación para evitar retrasos, dado que no todas las personas están familiarizadas con la tecnología.
- ▶ Accesibilidad para personas con discapacidad.
- ▶ Ayuda a personas con dificultades tecnológicas o implementación de métodos alternativos de votación.
- ▶ Ampliar el periodo de votación en el exterior, permitiendo el inicio del proceso unos días antes.
- ▶ Salas de bienvenida con kioscos y videos informativos sobre el proceso de votación.
- ▶ Disponibilidad de agua y bocadillos para quienes acuden a votar.
- ▶ Registro de todos los votantes para el voto electrónico como alternativa a largo plazo.
- ▶ Capacitación a funcionarios del INE y líderes comunitarios.

Estas propuestas buscan mejorar la participación electoral de la comunidad mexicana migrante, lo cual garantizaría un proceso más accesible, equitativo y eficiente para futuras elecciones.

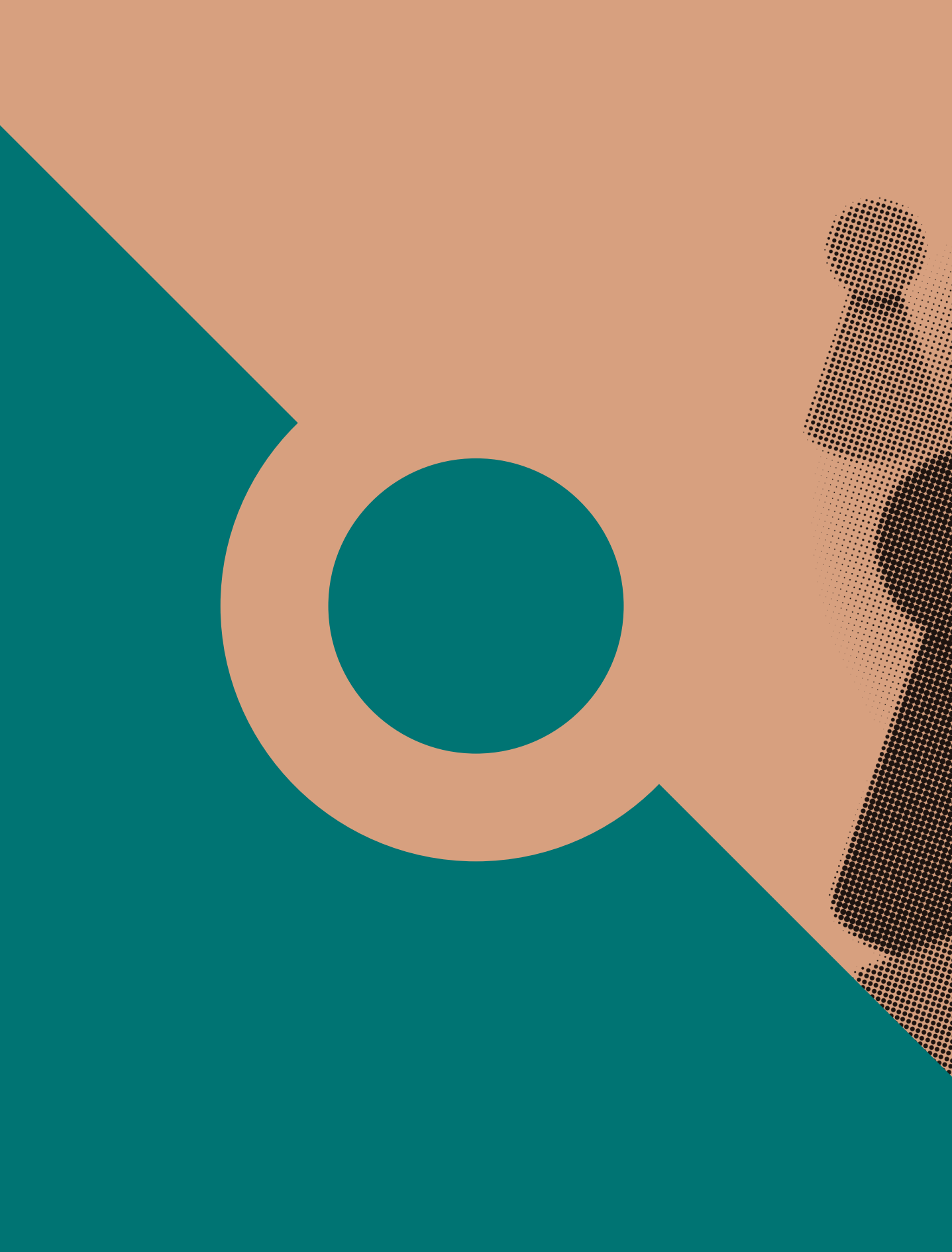
CONCLUSIONES

El derecho al voto de las mexicanas y los mexicanos en el extranjero es una extensión de su participación en la vida política del país. A pesar de los avances en cuanto a credencialización y registro, los desafíos persisten, por lo que se requieren soluciones efectivas que garanticen la plena inclusión de la comunidad mexicana migrante. Las federaciones y organizaciones mexicanas migrantes han demostrado su compromiso con la democracia al promover el registro de electores y exigir mejoras en el proceso. Sin embargo, es fundamental que el Estado mexicano asuma su responsabilidad y establezca mecanismos más accesibles, eficientes y confiables para que cualquier mexicana o mexicano residente en el extranjero pueda ejercer su derecho al voto.

El voto extraterritorial es un reflejo de la nación mexicana más allá de las fronteras y debe abordarse con la misma importancia que el voto en territorio nacional. Con un esfuerzo conjunto entre sociedad civil y autoridades, podemos garantizar que la voz de la comunidad mexicana migrante sea escuchada.

FUENTES CONSULTADAS

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE]. (Reforma 2005). *Diario Oficial de la Federación*.
- Consejo Nacional de Población [Conapo]. Estadísticas de migración internacional.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (Reforma 2026/02/06). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Estudios sobre voto en el extranjero y derechos políticos.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior [IME]. *Programas y vinculación cola diáspora*.
- Instituto Nacional Electoral [INE]. Voto de las mexicanas y los mexicanos en el extranjero. <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/voto-de-los-mexicanos-en-el-extranjero/>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE]. (Reforma 2026/02/06). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF]. Jurisprudencia y criterios sobre derechos político-electorales.



A large, stylized halftone graphic of a person in a suit, rendered in white and black dots against a solid orange background. The figure is positioned on the left side of the cover, partially overlapping the large number 5.

5

Barreras y desafíos en el ejercicio

de los derechos políticos
de la ciudadanía mexicana
en el extranjero

**Maribel
Solache González**

103	Introducción
105	Barreras para el ejercicio de los derechos políticos
105	Estructura política y electoral centralizada
106	Baja representación política
107	Dificultades administrativas y acceso a la información
108	Condiciones migratorias y riesgos legales
109	Factores económicos y laborales
110	Identidad binacional y necesidad de integración
111	Participación política más allá del voto
113	Propuestas para fortalecer la participación política de la ciudadanía mexicana en el extranjero
113	Facilitar el registro electoral con documentos de identidad del país de residencia
114	Implementar una campaña permanente de credencialización y promoción del voto
115	Otras medidas para la inclusión política de los migrantes
116	Conclusiones
118	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

La participación política de la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero es un componente esencial del sistema democrático nacional. Con más de 50 millones de personas de origen mexicano residiendo fuera del país, de las cuales aproximadamente 11.9 millones nacieron en México (Lopez *et al.*, 2024), su influencia no se limita al ámbito económico, puesto que las remesas alcanzaron cerca de 64,700 millones de dólares en 2024, lo que representa casi el 4% del PIB nacional (Banco de México, 2024). También se extiende a la esfera política, pues esta comunidad mantiene vínculos activos con sus lugares de origen y contribuye al desarrollo del país. No obstante, a pesar de los avances normativos que han permitido su incorporación formal en los procesos electorales, su nivel de participación aún es bajo.

Desde la reforma constitucional de 1996, que estableció las bases del voto extraterritorial, hasta su primera aplicación en 2006, el reconocimiento de los derechos políticos de la diáspora mexicana ha avanzado gradualmente. En las elecciones de 2024, la participación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero experimentó un incremento significativo. Según datos del Instituto Nacional Electoral (INE), la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero estuvo integrada por 223,970 personas, lo que representa un aumento del 23.1% en comparación con las 181,873 registradas en 2018. Además, se recibieron 184,326 votos desde el extranjero, lo que equivale a una participación del 82% de las y los registrados, superando el 61% de participación en territorio nacional (INE, 2024). A pesar de este avance, la participación continúa siendo marginal en relación con el tamaño total de la comunidad mexicana en el exterior, estimada en más de 12 millones de personas. Esta escasa participación refleja la persistencia de obstáculos estructurales que dificultan el ejercicio del sufragio y la incidencia emigrante en la vida política nacional.

Más allá del derecho al voto, el reconocimiento de la comunidad migrante como actor político relevante es clave para el fortalecimiento democrático de México. La ciudadanía mexicana en el extranjero no sólo mantiene vínculos económicos con sus comunidades de origen, sino que

también participa en proyectos de desarrollo local, impulsa iniciativas sociales y culturales, y han creado redes de cooperación transnacional. Sin embargo, su capacidad de incidir en la toma de decisiones aún es limitada debido a la falta de representación efectiva en el Congreso de la Unión y en los congresos de las entidades con mayores niveles de migración, la ausencia de mecanismos de consulta permanentes y la escasa inclusión de sus demandas en la agenda política nacional.

En este apartado se analizan las barreras que restringen el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana en el extranjero y se proponen estrategias para fortalecer su participación. A partir de un diagnóstico basado en la experiencia de migrar y de ser la voz de los migrantes en el Congreso de la Unión, se reflexiona sobre los principales obstáculos que enfrentan, incluyendo la centralización del sistema político y electoral, la falta de representación, las dificultades administrativas, las condiciones migratorias, las restricciones económicas y la necesidad de reforzar la identidad binacional. La identificación de estos problemas es un paso fundamental para avanzar en reformas que garanticen una mayor inclusión de la diáspora en la vida política del país.

Garantizar la participación política de mexicanas y mexicanos radicados en el extranjero es una cuestión de equidad democrática, pero también un elemento estratégico para la modernización del sistema político y la consolidación de una ciudadanía transnacional. La implementación de mecanismos que faciliten su acceso al voto, su representación en los órganos de decisión y su participación en la formulación de políticas públicas fortalecerá el vínculo entre México y su comunidad en el exterior, lo cual promoverá un modelo más incluyente y representativo.

BARRERAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Estructura política y electoral centralizada

La organización política y electoral de México responde a un modelo centralizado que limita la participación de la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero. La administración de los procesos electorales desde el territorio nacional impone barreras logísticas y burocráticas que restringen el acceso de la diáspora a sus derechos políticos. Aunque se han implementado mecanismos de credencialización y voto a distancia, la dependencia de instituciones nacionales y la falta de una infraestructura adecuada han generado exclusión y desigualdad en el ejercicio del sufragio.

El INE es responsable de la organización electoral y de la credencialización de votantes en el extranjero, mientras que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) actúa como intermediaria a través de la red consular. Sin embargo, este esquema interinstitucional ha demostrado ser insuficiente para atender la creciente demanda de trámites de credencialización y registro electoral.

Una de las principales cuestiones radica en que el INE aún opera con un modelo diseñado para votantes al interior del territorio nacional, lo que impide una gestión eficiente de los procesos electorales en el extranjero. La Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE) sólo puede tramitarse en consulados o mediante procesos que requieren validaciones y documentación que muchos migrantes no poseen o no pueden actualizar fácilmente. Además, el acceso a la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero (LNE-Extranjero) está sujeto a tiempos administrativos que no siempre coinciden con las dinámicas de la diáspora y que, elección tras elección, debe realizarse.

Por su parte, la SRE, a través de los consulados, enfrenta limitaciones operativas que afectan la disponibilidad de citas y la capacidad de atención a la comunidad migrante. En varios casos, la expedición de la CPVE queda relegada frente a otros servicios consulares prioritarios, como la emisión de pasaportes y matrículas consulares. Esta falta de capacidad

ha generado cuellos de botella en la credencialización y ha desalentado la participación electoral de la ciudadanía mexicana en el extranjero.

A pesar de los esfuerzos por mejorar la inclusión de la diáspora en la vida política del país, la falta de coordinación entre el INE, la SRE y otras dependencias ha obstaculizado la implementación de estrategias efectivas para garantizar sus derechos. La ausencia de un sistema integrado de información interinstitucional ha generado discrepancias en los datos sobre el particular, lo que dificulta la planeación de campañas de promoción del voto y la implementación de medidas adecuadas para la credencialización.

Para superar estas barreras, es necesario adoptar un enfoque descentralizado que facilite la participación de la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero. La digitalización de trámites, la simplificación de los procesos de registro electoral y la ampliación de mecanismos de representación son medidas clave para garantizar su inclusión en la vida política nacional.

Baja representación política

La escasa representación de la ciudadanía mexicana en el extranjero en los órganos de decisión política ha limitado su capacidad de incidencia en la formulación de políticas públicas y en la defensa de sus intereses. A pesar de constituir una de las comunidades migrantes más grandes del mundo, su presencia en el Congreso de la Unión y en otros espacios de representación aún es mínima (Secretaría de Gobernación, 2025).

México se encuentra rezagado en comparación con otras naciones que han implementado modelos de representación para su ciudadanía en el extranjero. Países como Colombia, Francia e Italia han establecido circunscripciones electorales específicas que permiten a sus ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero elegir representantes dedicados exclusivamente a atender sus necesidades.

En el ámbito local, la Ciudad de México es la primera y única entidad en instaurar una diputación migrante electa de manera directa, por primera vez en 2021. Aunque esta figura representa un avance en el reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes, su alcance es limitado. Su aplicación se restringe a la Ciudad de México, dejando fuera a los migrantes originarios de otros estados, y su marco normativo no le

otorga un peso proporcional a la cantidad de ciudadanas y ciudadanos radicados en el extranjero.

Otras entidades, como Oaxaca, Estado de México y Michoacán, han impulsado mecanismos similares para brindar representación a sus comunidades migrantes; sin embargo, estas iniciativas aún no consolidan un esquema de representación proporcional a la magnitud de la diáspora mexicana. En varios casos, la implementación de estas figuras enfrenta obstáculos normativos y administrativos que restringen su impacto, y su existencia no garantiza necesariamente una participación efectiva en la toma de decisiones legislativas.

La ausencia de un marco normativo que garantice la representación de mexicanas y mexicanos en el extranjero en el Congreso de la Unión aún representa una de las principales carencias del sistema electoral, lo que impide una verdadera integración de esta comunidad en la vida democrática del país. El caso de la Ciudad de México demuestra que es posible generar mecanismos de representación para la ciudadanía mexicana en el extranjero, pero también evidencia la urgencia de ampliar este modelo a escala federal y en otras entidades del país.

Dificultades administrativas y acceso a la información

El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana en el extranjero enfrenta obstáculos administrativos que dificultan su participación en los procesos electorales. Desde la credencialización hasta la emisión del voto, los procedimientos establecidos por la legislación y las autoridades electorales no han considerado las condiciones específicas de la diáspora, lo que genera barreras innecesarias. A ello se suma la falta de estrategias efectivas de difusión de información y la desconexión entre las instituciones responsables y la comunidad migrante, lo que contribuye a la persistente baja participación electoral.

Uno de los principales problemas radica en la obtención de la CPVE. Si bien el INE ha habilitado su expedición en consulados y mediante trámites en línea, el proceso continúa siendo complejo y casi inaccesible para muchos migrantes. La disponibilidad limitada de citas, los requisitos documentales poco flexibles y los largos tiempos de espera desalientan el registro. En ciertas ocasiones, la credencial es expedida fuera de los plazos

de inscripción en la LNE-Extranjero, lo que deja a las ciudadanas y los ciudadanos sin la posibilidad de votar.

Aun cuando se han incorporado modalidades como el voto postal, el electrónico y el presencial en consulados, su implementación ha sido irregular y con problemas técnicos. Además, la difusión de información sobre el voto en el extranjero ha resultado insuficiente. La mayoría de las campañas del INE y las autoridades electorales locales se activan sólo durante periodos electorales y dependen de medios tradicionales, sin aprovechar canales comunitarios o digitales más cercanos a la diáspora. En algunos casos, la información únicamente está disponible en español, lo que dificulta su acceso a las nuevas generaciones de mexicanas y mexicanos en el extranjero.

Otro factor que ha afectado la participación política de la ciudadanía mexicana en el extranjero es la falta de comunicación y coordinación entre las autoridades responsables y la comunidad migrante. No existen mecanismos de consulta institucionales que permitan a los migrantes expresar sus necesidades y preocupaciones en el diseño de políticas electorales. Estas tareas han sido producto de la voluntad política de las personas responsables de implementar la votación extraterritorial, lo que deja en desventaja institucional a esta comunidad. La relación entre el INE, la SRE y la población migrante sigue siendo burocrática y limitada, sin una estructura que garantice la inclusión de esta comunidad en la toma de decisiones.

Para superar estas barreras, es indispensable simplificar los procesos administrativos y fortalecer la estrategia de difusión del voto en el extranjero considerando su diversidad. La flexibilización de los trámites de credencialización, la disponibilidad de información en distintos idiomas y el uso de plataformas digitales para facilitar el registro electoral mejorarían significativamente la participación política de la ciudadanía mexicana en el exterior.

Condiciones migratorias y riesgos legales

El estatus migratorio de la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero influye directamente en su capacidad para ejercer sus derechos políticos. La diversidad de condiciones en las que se encuentra esta comunidad,

que abarca desde ciudadanas y ciudadanos naturalizados hasta personas con visas temporales o en condición de indocumentados, genera distintos niveles de acceso y riesgo al momento de participar en procesos electorales.

Uno de los principales obstáculos es el temor a la deportación o a la exposición legal. Se estima que más de 4.4 millones de mexicanas y mexicanos en EUA son indocumentados (Pew Research Center, 2022). Para estas personas, cualquier trámite ante una institución gubernamental representa un riesgo; en consecuencia, evitan el registro electoral por temor a que su información sea utilizada en su contra o compartida con autoridades migratorias del país de residencia.

La falta de documentación vigente es otra barrera. Muchos migrantes no cuentan con los documentos necesarios para tramitar su CPVE, como pasaporte o acta de nacimiento, ya sea por dificultades para renovarlos, costos elevados o desconocimiento del proceso. Esto excluye a un sector importante de la diáspora, especialmente a quienes han permanecido en el extranjero durante largos periodos sin oportunidad de actualizar su documentación.

Las restricciones de movilidad derivadas del estatus migratorio también afectan la participación política. Las y los migrantes en situación de indocumentación no pueden viajar libremente a México para realizar trámites presenciales, asistir a eventos políticos o participar en consultas sobre políticas públicas. Incluso quienes tienen residencia legal llegan a enfrentar dificultades administrativas al realizar estos trámites.

Para garantizar la inclusión de la ciudadanía mexicana en el extranjero en la vida política del país, es fundamental flexibilizar los requisitos de credencialización, propiciando el uso de documentos alternativos expedidos por instituciones mexicanas. Además, se deben reforzar las medidas de confidencialidad en el registro de votantes y ampliar las opciones de participación remota, de tal manera que la condición migratoria no represente una barrera para el ejercicio del sufragio.

Factores económicos y laborales

Las condiciones económicas y laborales de la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero representan un desafío significativo para su

participación política. La comunidad migrante enfrenta dificultades estructurales que limitan su capacidad de involucrarse en los procesos electorales, ya sea a causa de los costos asociados a la credencialización y el voto, las exigencias de sus jornadas laborales o la falta de incentivos institucionales para fomentar su participación.

El costo derivado de los trámites administrativos y la emisión del voto es uno de los principales factores que inciden en la baja participación electoral. Aunque la credencialización se realiza en los consulados, algunos migrantes deben cubrir gastos adicionales como traslados, lo que implica pérdida de ingresos laborales. En regiones donde la presencia consular es escasa, los costos de desplazamiento pueden elevarse, lo que desincentiva el registro.

Además, las largas jornadas laborales y la falta de flexibilidad en los horarios de trabajo dificultan la integración de la diáspora en la vida política de México. Muchos paisanos trabajan en sectores con horarios extenuantes, lo que les impide acudir a los consulados a realizar trámites o registrarse para votar.

La ausencia de incentivos institucionales contribuye, de igual modo, a la baja participación. Mientras que otros países han desarrollado estrategias de financiamiento público para la promoción del voto extraterritorial, México ha dependido principalmente de iniciativas de la sociedad civil. No existen programas gubernamentales de largo plazo dirigidos a integrar a la comunidad migrante en la política nacional.

Para reducir estas barreras es fundamental facilitar los trámites mediante plataformas digitales, ampliar los horarios de atención consular y promover la participación electoral en espacios comunitarios. También es necesario establecer incentivos institucionales que refuercen el vínculo de la diáspora con la política nacional, y asegurar que su voz sea considerada en la formulación de políticas públicas.

Identidad binacional y necesidad de integración

El vínculo de la ciudadanía mexicana en el extranjero con su país de origen no se limita a aspectos económicos o familiares, también abarca su identidad cultural y su sentido de pertenencia a la nación. No obstante, el reconocimiento formal de esta identidad aún es limitado, lo que restringe

el ejercicio de sus derechos políticos y dificulta su integración en la vida democrática del país.

Uno de los principales desafíos es el acceso a la doble nacionalidad para las nuevas generaciones de mexicanas y mexicanos nacidos en el extranjero. Aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 30, reconoce como mexicanos por nacimiento a los hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, el proceso administrativo para su reconocimiento sigue siendo burocrático y costoso. Además, el artículo 32 establece que México permite la doble nacionalidad, lo cual garantiza que la ciudadanía mexicana por nacimiento no pueda perderla aun cuando adquieran otra. Sin embargo, en la práctica, la obtención de la nacionalidad mexicana requiere trámites que pueden significar una barrera, en particular para quienes residen fuera del país y enfrentan obstáculos para gestionar su documentación. Esta situación limita el acceso de personas a sus derechos políticos en México, pues, sin el reconocimiento formal de su nacionalidad, no pueden obtener una CPVE ni participar en los procesos electorales, lo que restringe su capacidad de incidencia en la vida democrática del país.

Asimismo, la falta de programas de educación cívica dirigidos a la diáspora ha contribuido a una desconexión con los procesos políticos nacionales. Mientras que en otros países se han implementado estrategias para fortalecer la identidad nacional en el extranjero, México no ha adoptado iniciativas sistemáticas para garantizar que las nuevas generaciones mantengan un vínculo con la historia, las instituciones y la cultura política del país.

Con el propósito de fortalecer la identidad binacional, se requiere simplificar los trámites para obtener la doble nacionalidad, desarrollar programas de educación cívica dirigidos a este sector y modificar el enfoque del discurso público sobre la comunidad migrante, reconociéndola como un actor político legítimo dentro del sistema democrático mexicano.

Participación política más allá del voto

El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana que radica en el extranjero no debe limitarse únicamente al voto. Existen otras formas de participación que pueden fortalecer la relación de la

diáspora con México y ampliar su influencia en la formulación de políticas públicas.

Una de las principales vías de participación no electoral es la incidencia en la política pública. Actualmente, la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero tiene un impacto significativo en el progreso de sus comunidades de origen. Sin embargo, la ausencia de un mecanismo formal de consulta limita su capacidad para influir en la definición de prioridades y en la evaluación del impacto de estos programas. Si bien han existido esquemas de coinversión y participación migrante en proyectos de desarrollo local, estos han enfrentado diversos retos en su implementación y continuidad. La falta de mecanismos institucionalizados que garanticen su permanencia y adaptación a las necesidades de la comunidad migrante ha dificultado su consolidación como instrumentos eficaces de vinculación entre la ciudadanía mexicana en el exterior y sus lugares de origen. En este sentido, resulta fundamental explorar alternativas que permitan fortalecer la participación estructurada de los migrantes en la planeación y ejecución de políticas públicas, asegurando que sus aportaciones sean consideradas de manera sistemática y sostenible.

Además, la organización de la diáspora en asociaciones y redes transnacionales ha sido clave para promover la defensa de derechos y la construcción de puentes de colaboración con México. Organizaciones de migrantes han impulsado propuestas legislativas, promovido el debate sobre temas como la representación política y el acceso a la doble nacionalidad, y han fungido como intermediarios entre el gobierno y la comunidad migrante. No obstante, estos esfuerzos no cuentan con un marco institucional que los fortalezca y amplifique su impacto.

Otra forma de participación política es la diplomacia ciudadana y la representación sustantiva de los migrantes en espacios de toma de decisiones. En varios países, las comunidades en el exterior han incidido en la política doméstica a través de figuras como consejos de consulta y representantes en organismos gubernamentales. En México, la representación de la diáspora continúa siendo limitada y carece de un esquema estructurado que facilite su integración en procesos de formulación de políticas.

Para ello, es necesario acordar mecanismos formales de consulta y representación, crear plataformas digitales accesibles y promover la institucionalización de espacios de diálogo con la comunidad migrante.

Estas estrategias permitirán consolidar su rol como actores políticos con voz y voto en la construcción del país.

PROPUESTAS PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA MEXICANA EN EL EXTRANJERO

A partir del análisis de las barreras que enfrenta la ciudadanía mexicana en el extranjero para ejercer sus derechos políticos, resulta imprescindible desarrollar reformas que faciliten su integración en la vida democrática del país. Estas propuestas pretenden eliminar obstáculos administrativos, fortalecer los mecanismos de credencialización y mejorar la representación política de la diáspora.

En este sentido, se plantean dos líneas de acción prioritarias: facilitar el registro electoral de los migrantes y garantizar la credencialización permanente y accesible. Estas medidas están orientadas a eliminar las dificultades de acceso a documentos oficiales y mejorar los procesos administrativos que han limitado la participación política de esta comunidad.

Facilitar el registro electoral con documentos de identidad del país de residencia

Uno de los principales problemas que enfrentan las y los mexicanos que residen en el extranjero es la dificultad para obtener documentación oficial mexicana, lo que restringe su posibilidad de inscribirse en el padrón electoral. Para superar esta limitación, se propone que los connacionales dispongan de documentos de identidad emitidos por las autoridades del país donde residen, siempre y cuando éstos cuenten con fotografía y datos de identificación verificables.

Esta medida facilitaría la inscripción de quienes no cuentan con un pasaporte mexicano vigente o enfrentan dificultades para tramitar su CPVE.

Además, evitaría que los costos y trámites burocráticos se conviertan en un obstáculo para el ejercicio de sus derechos políticos. Al ampliar las opciones de identificación, se garantiza una mayor inclusión electoral y se atiende así una de las principales razones de la baja participación de la diáspora.

Implementar una campaña permanente de credencialización y promoción del voto

Para mejorar el acceso a la CPVE, se propone establecer en embajadas y consulados una campaña permanente de credencialización sin necesidad de hacer cita, lo que eliminaría una de las barreras más significativas que enfrenta la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero.

Esta estrategia incluiría los siguientes ejes:

- ▶ Expedición de credenciales sin cita previa: se garantizaría que los migrantes puedan tramitar su CPVE en embajadas y consulados sin necesidad de agendar una cita, reduciendo así los tiempos de espera y la saturación de los servicios consulares.
- ▶ Fortalecimiento de la promoción del voto: se impulsarían campañas de difusión en medios de comunicación y redes comunitarias para informar a la ciudadanía mexicana en el extranjero acerca de sus derechos políticos y los procedimientos para votar. Las organizaciones de migrantes, que históricamente han fungido como espacios de integración y representación de la diáspora, pueden desempeñar un papel clave en la sensibilización y promoción del voto, al ser interlocutores directos con las comunidades y contar con una amplia red de contacto entre los connacionales. Su participación permitiría generar estrategias más cercanas a las necesidades de los migrantes, adaptadas a sus contextos específicos y con mayor alcance en la movilización de votantes.
- ▶ Coordinación interinstitucional: se fomentaría la colaboración entre el INE, embajadas, consulados y organizaciones de migrantes para ampliar el alcance de la credencialización y promoción

del voto. Este esfuerzo conjunto será de utilidad para optimizar los recursos disponibles y garantizar una mayor cobertura en una estrategia coordinada que también contribuiría a reforzar el vínculo de la comunidad migrante con México.

Otras medidas para la inclusión política de los migrantes

Además de las propuestas enfocadas en la credencialización y el registro electoral, se deben implementar estrategias complementarias que fortalezcan la representación y participación política de la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero. Una de las medidas clave es ampliar su representación en el Congreso, a fin de asegurar que la diáspora cuente con espacios específicos de incidencia en la toma de decisiones. Esto propiciaría que sus demandas sean atendidas de manera estructural y que su participación política no se limite únicamente al derecho al voto.

Asimismo, es primordial optimizar el uso de tecnologías digitales para facilitar la realización de trámites de credencialización y registro electoral de manera remota, lo cual evitaría la dependencia exclusiva de la infraestructura consular. La digitalización de estos procesos no sólo reduciría los costos y tiempos de espera, sino que también haría posible una mayor cobertura, especialmente en regiones donde la red consular es insuficiente para atender la alta demanda de trámites.

Otra estrategia indispensable es el desarrollo de programas de educación cívica y formación política dirigidos a la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero y a sus descendientes. La escasa información sobre sus derechos políticos y los procedimientos para ejercerlos ha sido un factor determinante en la baja participación electoral. Por ello, la implementación de materiales educativos en diversos formatos y lenguajes, así como la colaboración con organizaciones comunitarias y universidades, contribuiría a fortalecer su vínculo con México y a fomentar su integración en la vida democrática del país.

Finalmente, resulta fundamental establecer mecanismos de consulta periódica con la comunidad migrante para garantizar que sus necesidades sean incorporadas en la formulación de políticas públicas. La creación de espacios de diálogo entre el Estado y la diáspora permitiría atender

de manera más efectiva sus preocupaciones, ya que promovería una relación más equitativa y participativa. La institucionalización de estos canales de comunicación fortalecería la vinculación de los migrantes con México y consolidaría su papel como actores políticos con derechos y responsabilidades dentro del sistema democrático nacional.

CONCLUSIONES

El reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana en el extranjero es un desafío que requiere atención prioritaria. A pesar de los avances normativos logrados en las últimas décadas, la participación electoral de la diáspora aún es baja debido a barreras administrativas, falta de representación efectiva y escasa promoción del voto. La centralización del sistema electoral, las dificultades en la credencialización y la ausencia de mecanismos institucionalizados que garanticen su integración en la vida política nacional han limitado su incidencia en la toma de decisiones.

Las reformas propuestas pretenden atender estas deficiencias mediante la simplificación de trámites, la optimización del acceso al registro electoral y la ampliación de la representación política de los migrantes. Garantizar que la ciudadanía mexicana en el extranjero pueda ejercer plenamente sus derechos no sólo fortalece su vínculo con el país, sino que además contribuye a la construcción de una democracia más representativa e incluyente. Sin embargo, para que estos cambios sean efectivos es fundamental adoptar una visión integral que involucre a las instituciones encargadas de los procesos electorales, al igual que a la sociedad civil y a la propia comunidad migrante.

El éxito de estas reformas dependerá de la voluntad política y del compromiso de los actores involucrados para superar los obstáculos existentes y generar mecanismos sostenibles de participación. La consolidación de estrategias de consulta, el fortalecimiento de la educación cívica y el uso de nuevas tecnologías para la simplificación de trámites son elementos

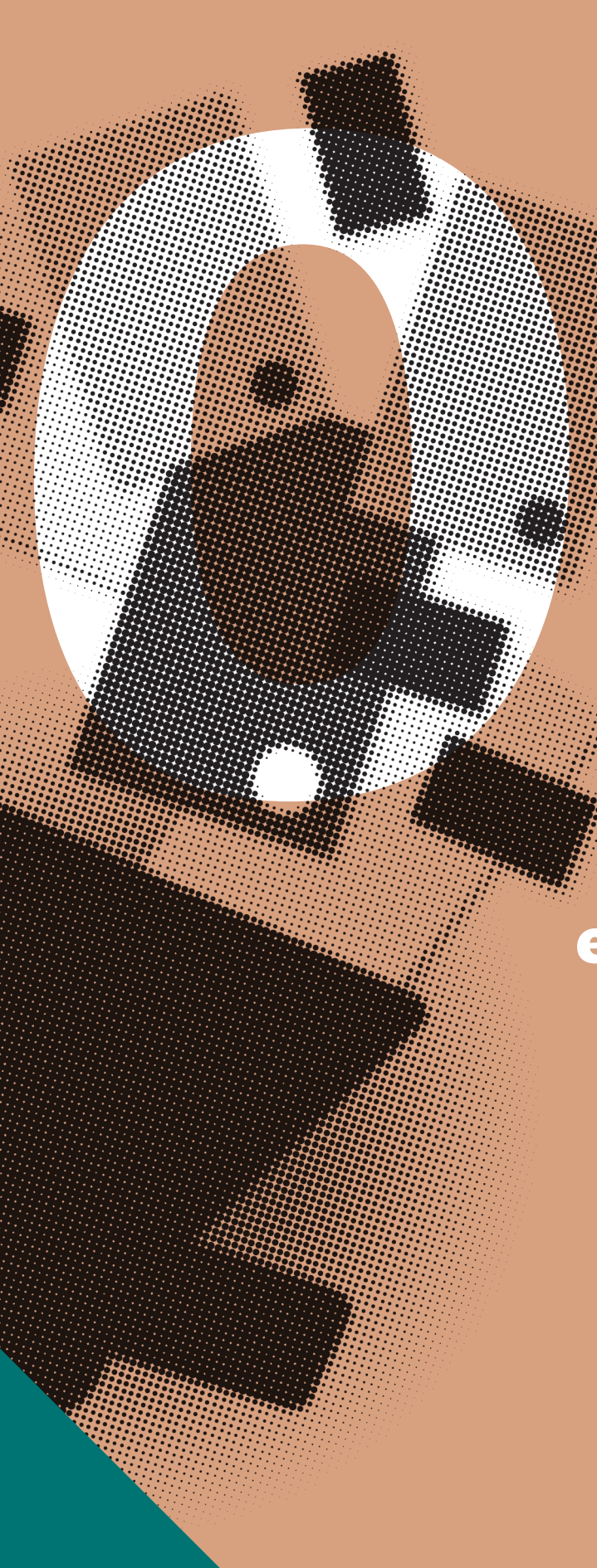
fundamentales para garantizar la inclusión de la diáspora en la vida democrática del país.

El ejercicio de los derechos políticos no puede estar condicionado por barreras estructurales ni por la falta de atención del Estado. La diáspora mexicana es un actor clave en el desarrollo del país y debe reconocérsele como tal. Asegurar su integración en la agenda política nacional es una cuestión de equidad y un imperativo para fortalecer el sistema democrático de México, en un contexto global en el que la ciudadanía transnacional es una realidad ineludible.

FUENTES CONSULTADAS

- Banco de México. (2024). Información de ingresos y egresos por remesas, noviembre de 2024 <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/remesas/%7B67C0EFD7-BC00-9E66-5001-D706B12021D8%7D.pdf>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2021, 6 de junio). Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, sobre el número de votos emitidos por las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, clasificado por país de residencia de las y los electores, tipo de cargo a elegir, modalidad de voto utilizada, así como de los votos recibidos fuera del plazo legal, con fundamento en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/1394709/Informe_VMRE2021_SE_VF.pdf/0205d23d-6aee-41d4-8c56-f6ad68dcd51d
- INE. (s.f.). *Histórico*. Voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero. <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>
- Lopez, M. H., Krogstad, J. M. y Passel, J. S. (2024, 12 de septiembre). Who is Hispanic? Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/09/12/who-is-hispanic/>
- Secretaría de Gobernación. (2025). Sistema de Información Legislativa. Recuperado el 4 de junio de 2026, de <https://nsil.gobernacion.gob.mx/>



An abstract graphic on the left side of the cover, composed of various overlapping shapes and patterns created using a halftone dot effect. The colors are primarily black, white, and shades of brown, set against a larger background of a solid brownish-orange.

6

**Votar desde
el extranjero:**
credencialización
y registro

**María Elena
Serrano Maldonado**

123	Introducción
125	Entendimiento del proceso en español y en inglés
125	Obstáculos identificados para obtener la credencial
127	Registro
128	Aprendizajes y avances del INE
129	Sugerencias para mejorar el proceso electoral en el extranjero
131	Conclusiones
132	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Las elecciones presidenciales del 2 de junio de 2024 fueron históricas en México, no sólo porque, por primera vez, una mujer ocupa la Presidencia de la República, sino también porque las y los mexicanos residentes en el extranjero votaron por primera vez de manera presencial.

Esta oportunidad evidenció el interés de la diáspora mexicana en participar en los comicios. Miles de connacionales en las 23 sedes consulares habilitadas —20 en Estados Unidos de América (EUA), una en Canadá y dos en Europa— se dieron cita para participar en esa fiesta democrática.

Decenas de personas llegaron hasta cinco horas antes de la apertura de casillas, sin importar las condiciones climáticas. Muchos otros tampoco se desanimaron por la distancia. Sin embargo, miles se quedaron sin votar.

En todas las sedes consulares se suscitaron problemas de planeación y logística. Se subestimó la participación de las mexicanas y los mexicanos en el exterior. Uno de los principales errores fue haber optado por el voto electrónico en lugar de boletas físicas, lo que ralentizó el proceso debido a: 1) fallas en el sistema; 2) desconocimiento de la tecnología por parte de algunos electores, y 3) la falta de coordinación para el ingreso de electores.

El interés desbordado de connacionales residentes en el extranjero provocó un cambio de percepción entre críticos en México, incluidos legisladores y gobernantes, quienes en elecciones anteriores —tanto estatales como federales— señalaban una supuesta falta de interés del voto migrante.

La elección de 2024 demostró que no hay una falta de interés, sino problemas con los mecanismos para ejercer el voto. A pesar de los avances en las tres modalidades disponibles (correo postal, electrónico y presencial), persisten limitaciones significativas para votar desde el extranjero. Es evidente que se deben mejorar tanto los mecanismos para obtener la Credencial para Votar (CPV) como los procedimientos para llegar a la urna de una casilla.

Los resultados de participación, desde la elección presidencial de 2006 —cuando se permitió por primera vez el voto desde el extranjero— hasta

la de 2024, han sido desconcertantes, aunque en cada contienda el número de participantes ha aumentado.

De acuerdo con un reporte del Instituto Nacional Electoral (INE) de diciembre de 2024, un total de 1,685,402 mexicanas y mexicanos radicados en el extranjero cuentan con credencial para votar. De ellos, sólo 226,661 se inscribieron en el Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE) para participar en la elección de 2024 en alguna de las tres modalidades.

En total, 184,326 personas votaron. La mayoría (122,497) optó por la modalidad de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), que registró la mayor participación. Por correo postal se emitieron 39,586 votos y, de manera presencial, se obtuvieron 22,243 votos. De estos últimos, 6,314 fueron de votantes previamente registrados y 15,929 utilizaron algunas de las 1,500 boletas electrónicas disponibles en cada sede consular para quienes llegaron con credencial vigente, pero sin registro en la lista nominal (INE, s.f.).

ENTENDIMIENTO DEL PROCESO EN ESPAÑOL Y EN INGLÉS

Resulta esencial explicar claramente el proceso que las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero deben seguir para obtener la credencial para votar y registrarse para cada elección. Este conocimiento debe difundirse con mayor rigor tanto en el extranjero como en México, ya que existe un desconocimiento generalizado del tema, incluso entre instituciones gubernamentales y partidos políticos.

El sistema de credencialización para obtener la Credencial para Votar en el Extranjero (CPVE) en Estados Unidos es complejo, en particular por lo difícil que es informar a una población, como la mexicana, que reside prácticamente en todo el país. Si en áreas densamente pobladas como California, donde habitan cerca de 11 millones de mexicanas y mexicanos de primera, segunda y tercera generación, es complicado que tengan pleno conocimiento de los procesos, el reto es aún mayor en áreas con menor presencia de connacionales.

A esto se suma que, año con año, hay nuevos mexicanos: hijos de mexicanas y mexicanos que han obtenido la doble nacionalidad y desean ejercer su derecho democrático. Esta situación amplía la brecha informativa y hace evidente la necesidad de difundir la información tanto en idioma español como en inglés.

OBSTÁCULOS IDENTIFICADOS PARA OBTENER LA CREDENCIAL

Aunque los mecanismos para tramitar la CPVE parecen sencillos, en la práctica no lo son para todos por las razones que se presentan.

1. Requisitos:

Para obtener la credencial, se requiere presentar un acta de nacimiento, una identificación oficial con fotografía vigente y un comprobante de domicilio reciente. Sin embargo, las mujeres enfrentan un problema particular: al casarse en EUA, muchas adoptan el apellido del esposo, lo que causa que sus identificaciones no coincidan con su acta de nacimiento. Por su parte, los hombres también enfrentan complicaciones, sobre todo si sus nombres están abreviados o incluyen un solo apellido.

Por lo tanto, en esos casos particulares, antes de obtener la credencial del INE, deben tramitar la matrícula consular, una identificación emitida por el consulado mexicano.

2. Dificultad para obtener citas:

Debido a la alta demanda de trámites consulares, en algunas áreas es difícil conseguir una cita en un consulado.

3. Seguimiento del trámite (folio):

Muchas personas interesadas desconocen o minimizan la importancia de conservar la hoja de la solicitud, que incluye un número de folio para dar seguimiento a su trámite, lo que lleva a que algunas credenciales no sean activadas una vez recibidas. Este problema afecta principalmente a quienes son mayores o tienen poca familiaridad con la tecnología.

Durante las elecciones de 2024, por ejemplo, fueron comunes los casos en que los votantes desconocían con quién debían acudir para recibir apoyo; en los consulados no se cuenta con personal disponible para atender estas dudas, ya que tampoco es su obligación resolverlas.

4. Entrega por correspondencia:

La credencial se envía por correo postal y el solicitante debe firmar de recibido. Tras tres intentos de entrega fallidos y 30 días de prórroga en la oficina que determine la empresa de mensajería, la credencial regresa a México. De modo que algunos solicitantes que tramitaron su CPVE

no la recibieron porque el trámite no se procesó de manera correcta y, al verificar su número de folio y contactar al INE, descubrieron que los documentos nunca fueron enviados. Otros simplemente no supieron qué ocurrió con su solicitud.

Habría que insistir: no hay personal del INE que oriente a los solicitantes para darle seguimiento a su trámite.

REGISTRO

El Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE), mediante el cual las y los radicados en el extranjero solicitan su inscripción en la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero (LNE-Extranjero), para muchos resulta confuso. Como ejemplo, algunas personas suponen que, al activar su credencial, ya están inscritas para votar, sin comprender que deben cumplir con un proceso adicional de registro. Esto demuestra la falta de información constante que permita familiarizarse adecuadamente con el proceso.

Para registrarse, es necesario seguir una serie de indicaciones y cargar imágenes a la plataforma del SRVE. Sin embargo, no todos comprenden las indicaciones, lo cual provoca errores que dificultan el proceso. De manera que, durante la pasada elección, se detectaron diversas inconsistencias e irregularidades; de hecho, casi 42,500 solicitudes de registro fueron rechazadas.

En entrevista al programa *Aristegui en vivo* del 15 de abril de 2024, Arturo Castillo Loza, presidente de la Comisión del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, explicó que hubo inconsistencias en las firmas. En lugar de hacer una firma autógrafa en papel blanco junto a la credencial, algunos enviaron copias de la firma. También se detectaron inconsistencias en los comprobantes de domicilio.

Por lo anterior, el proceso del SRVE debe examinarse con detenimiento; además, la exigencia de registrarse al menos tres meses antes de la fecha de la elección es un requisito que debería eliminarse o al menos aplazarse a días antes de la elección. Baste como muestra referir la jornada

electoral de 2024, en la que miles de residentes en el extranjero desconocían que había fecha límite de registro —la confundieron con la activación de la credencial— y se enteraron sólo hasta que se acercaba la fecha de la elección.

Pese a que la avalancha informativa generada ante el furor electoral en México cruzó fronteras y fue una emoción que contagia a las y los paisanos en el extranjero, para entonces era demasiado tarde para el registro y, por supuesto, para obtener la credencial. Aun así, quienes no se habían registrado llegaban por centenas a las sedes consulares con la esperanza de obtener alguna de las 1,500 boletas electrónicas disponibles —por consulado— para poder emitir su voto.

APRENDIZAJES Y AVANCES DEL INE

El INE ha logrado avances notables para facilitar el voto de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero desde que en 2006 se permitió la participación extranjera en los comicios. En aquella ocasión, únicamente pudieron votar quienes contaban con credencial para votar vigente y que lograron inscribirse al padrón electoral para recibir su boleta por correo postal.

En un inicio, la participación de las y los connacionales indocumentados que llevaban algunas décadas viviendo en Estados Unidos fue restringida debido a que no contaban con una credencial, pues ésta sólo podía emitirse en territorio mexicano.

Con el paso del tiempo, varias barreras serían superadas gracias a reformas significativas: en 2014, se autorizó que las sedes diplomáticas en el extranjero tramitaran la credencial, lo cual facilitó el acceso a este documento. En esa misma reforma se autorizó la modalidad del voto electrónico vía internet, ante lo cual se incrementaron las opciones para ejercer este derecho desde el extranjero.

A pesar de la resistencia inicial, estas reformas se concretaron por el esfuerzo de quienes promovieron tales iniciativas. Ahora, cada

vez más mexicanas y mexicanos en el exterior se suman a las modalidades ofrecidas.

SUGERENCIAS PARA MEJORAR EL PROCESO ELECTORAL EN EL EXTRANJERO

Estas sugerencias provienen de las experiencias y opiniones de líderes migrantes y miembros de la comunidad mexicana que desean contribuir activamente al fortalecimiento de la democracia en México.

1. Mejora de los mecanismos de información:
Es esencial brindar información sobre el proceso electoral que sea clara, accesible y, además, bilingüe (en español e inglés).
2. Presencia permanente del INE en EUA:
Es fundamental que el Instituto cuente con personal capacitado en la Unión Americana para resolver dudas de las mexicanas y los mexicanos interesados en participar en los procesos electorales. Este personal debe estar presente en las sedes consulares o en los consulados móviles, como el programa Consulado sobre Ruedas.
3. Asistencia continua:
El INE debe tener presencia todo el año, no sólo en periodos previos a las elecciones. Esto garantizará un acceso constante a la información sobre la obtención de la CPVE y brindará apoyo a quienes enfrenten dificultades en sus trámites.
4. Talleres informativos y redes de embajadores:
El INE podría coordinar talleres informativos anuales con líderes migrantes y crear un grupo de “embajadores” que puedan orientar a la comunidad y ayudar a las y los electores a registrarse en el padrón electoral cuando se acerque un proceso electoral.

5. Plataforma digital para la obtención de la credencial:

Se recomienda crear una plataforma digital que permita a las y los solicitantes cargar los documentos requeridos (acta de nacimiento, fotografía para identificación y comprobante de domicilio) sin necesidad de concertar una cita presencial en el consulado.

Esta medida reduciría la saturación de citas en las sedes consulares y facilitaría el trámite para quienes enfrenten mayores dificultades, como personas con discapacidad, adultos mayores o quienes viven en áreas alejadas de los consulados.

Finalmente, el propio personal del INE debería ser el que autorice la emisión o no de la credencial para votar.

6. Impulso de las tres modalidades de votación:

Resulta esencial seguir promoviendo las modalidades disponibles para votar desde el extranjero: voto postal, voto electrónico y voto presencial.

7. Mejora del Sistema de Registro para Votar:

El INE debe mejorar la difusión del Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero (SRVE) y flexibilizar las fechas límite. Con mayor difusión, es probable que la modalidad del voto electrónico continúe creciendo y menos personas se vean obligadas a votar presencialmente.

8. Casillas electorales:

Aunque las sedes consulares son una buena opción, su capacidad fue superada en la elección de 2024, lo cual dejó a miles de connacionales sin votar. En particular, hubo gran participación de adultos mayores, algunas personas con discapacidad o que requerían atención prioritaria, pues también tenían dificultades para comprender el sistema electrónico de votación.

Se sugiere habilitar dos módulos de votación exclusivos para adultos mayores: uno para quienes se registraron en la LNE-Extranjero y otro para quienes no lograron hacerlo. También, con el fin de evitar retrasos, se debe ofrecer la opción de votar con boletas físicas.

Es crucial garantizar la presencia de elementos de seguridad privada fuera de las sedes consulares con el fin de evitar disturbios

y mantener un ambiente pacífico y respetuoso durante la jornada electoral. Pero es imperante, además, que las autoridades del INE vigilen que se cumplan las leyes electorales de proselitismo fuera de las casillas.

CONCLUSIONES

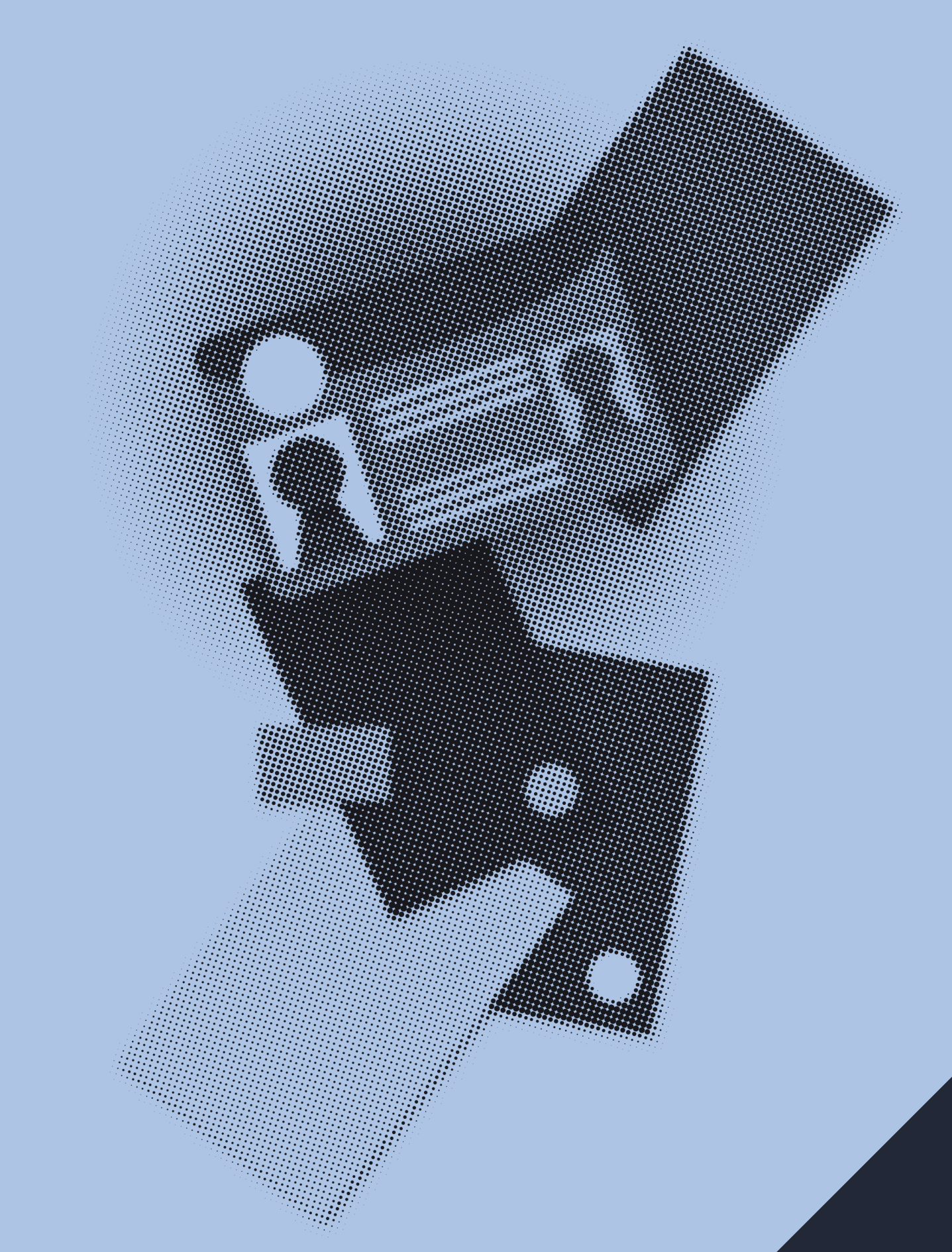
A lo largo de casi dos décadas, el INE, desde que era IFE, ha demostrado su gran disposición para mejorar los procedimientos que permitan la participación electoral de las mexicanas y los mexicanos radicados en el extranjero. Los avances en las dos últimas elecciones han sido notables. Sin embargo, aún queda mucho por hacer para garantizar que este proceso sea accesible y eficiente para todos.

Las sugerencias aquí presentadas intentan contribuir a un análisis serio y constructivo que ayude a ampliar la participación electoral de la diáspora mexicana. La democracia se fortalece con la inclusión de todas las voces, sin importar en qué parte del mundo se encuentren.

FUENTES CONSULTADAS

Instituto Nacional Electoral [INE]. (s.f.). Voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero. <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>

INE. (2024). *INE ha entregado más de 1 millón 685 mil Credenciales para Votar desde el extranjero*. Central Electoral. <https://centralectoral.ine.mx/2024/12/17/ine-ha-entregado-mas-de-1-millon-685-mil-credenciales-para-votar-desde-el-extranjero/>



SECCIÓN



Difusión, promoción y vinculación en materia

del Voto de las Mexicanas
y los Mexicanos Residentes en el
Extranjero en periodo electoral





Urnas sin fronteras:

Estrategias de vinculación
y comunicación para el voto
mexicano desde el extranjero

Sandra Olivia Barraza León

Verónica Isabel Sosa Martínez

Elia S. Baltazar González

Claudia Berenice Corona Rodríguez

Ana Luisa García Ramírez

139	Introducción
141	La estrategia de comunicación del VMRE. Coordinación Nacional de Comunicación Social
142	Contenidos en función de las etapas del proceso
143	La crisis de la lista nominal
144	2 de junio: la participación que superó las expectativas
145	Logros de la estrategia
147	Perspectivas desde la comunicación
148	Difusión en materia del VMRE en periodo electoral. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
151	Promoción de la participación ciudadana para mexicanas y mexicanos en el extranjero 2024: acciones de educación electoral
153	Prospectiva
154	Vinculación para promover el VMRE. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
154	Vinculación con la ciudadanía y con las instituciones
156	Plataformas digitales
156	Balance
158	Conclusiones
159	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Desde la incorporación del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE) en la legislación electoral (2005), el Instituto Nacional Electoral (INE), con base en sus atribuciones, ha desplegado acciones dirigidas a la comunidad mexicana que radica en el exterior para informarles sobre dicho derecho y promover su participación política en los procesos electivos de México desde cualquier parte del mundo.

En cada ejercicio de voto extraterritorial esta tarea ha representado grandes desafíos, dado el volumen y las características de la diáspora mexicana (de acuerdo con estimaciones del Instituto de las Mexicanas y los Mexicanos en el Exterior [2024] , en 2021 más de 12 millones de personas nacidas en México residen fuera del país, el 96.7% en Estados Unidos de América y el 3.26% en el resto del mundo), pero de igual modo se han ido fortaleciendo los trabajos institucionales.

Frente a los Procesos Electorales Federal (PEF) y Locales (PEL) 2023-2024, con el fin de definir y armonizar acciones a través del INE y los Organismos Públicos Locales (OPL), previo diagnóstico de las condiciones y características de la población mexicana migrante, el INE diseñó y puso en marcha la **Estrategia Integral de Promoción del VMRE 2023-2025**, con el objetivo de promover la obtención de la Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE), informar acerca de los cargos, requisitos, plazos, modalidades y procedimientos para el ejercicio del VMRE, además de fomentar la participación ciudadana, la educación cívica y la cultura democrática.

La vigencia de la estrategia se proyectó a tres años con el propósito de dar continuidad a los trabajos de promoción incluso en época no electoral, focalizándose en Estados Unidos de América (EUA) ante la magnitud de la población mexicana que se encuentra en dicho país, aunque también se contemplaron estas naciones: Canadá, España, Francia y Alemania.

La estrategia comprendió tres etapas según el procedimiento que debía seguir la ciudadanía para votar: 1) Credencialización en el extranjero de manera permanente; 2) Registro para votar de septiembre de 2023 a febrero de 2024; y 3) Ejercicio del voto de abril a junio de 2024. También se consideró como población objetivo a la ciudadanía con Credencial para

Votar, sin importar dónde se tramitó, a la ciudadanía interesada en obtener o reponer la Credencial, así como a familiares y amistades en México.

Asimismo, para diversificar los medios, las herramientas, los mensajes y el formato que atendieran a los diversos perfiles, así como posicionar los temas de interés con la mayor cobertura posible, la estrategia previó acciones en cuatro vertientes que estuvieron a cargo de distintas áreas del INE, de acuerdo con su ámbito de competencia: **difusión** a cargo de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Capacitación Electoral (DECEyEC), **comunicación** bajo el liderazgo de la Coordinación Nacional de Comunicación Social (CNCS), **vinculación** encomendada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) y acciones en **plataformas digitales** que se realizaron de modo transversal por todas las áreas; vertientes que además se complementaron con actividades de **educación electoral** de la DECEyEC.

Estas acciones fueron aterrizadas y ejecutadas por medio de programas específicos que precisaron el alcance, temporalidad y mecanismos de seguimiento, cumplimiento y actualización para optimizar sus resultados.

El desarrollo de la estrategia de promoción fue posible, en gran medida, gracias a la suma de talentos y experiencias de los equipos que, en estrecha coordinación, ejecutaron y armonizaron acciones desde sus distintas atribuciones. La DERFE coordinó los trabajos, integrando iniciativas y sometiénolas a consideración de los integrantes de la Comisión en la materia; mediante grupos de trabajo horizontales con las áreas del INE y con socios estratégicos como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se dio respuesta a temas de coyuntura; además, se efectuaron sinergias con los Organismos Públicos Locales que implementaron el VMRE y que se sumaron a la ejecución de la estrategia desde el ámbito local, manteniendo la congruencia y maximizando el alcance sobre un mismo racional creativo.

Las siguientes líneas permitirán reflexionar de manera particular sobre cada vertiente, la experiencia en su ejecución, así como los aprendizajes, espacios de mejora y retos frente a próximos ejercicios del VMRE. Para mayor claridad, la información está presentada en secciones conformadas por los trabajos de cada área del Instituto. De esta manera, primero se da cuenta de las labores ejecutadas por la Coordinación Nacional de Comunicación Social; después, de los esfuerzos de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y finalmente, de los trabajos implementados por la Dirección del Registro Federal de Electores.

LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DEL VMRE. COORDINACIÓN NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

La CNCS fue uno de los tres vértices de la **Estrategia Integral de Promoción del VMRE 2023-2024**. Mediante la organización de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Capacitación Electoral y la dirección de las consejerías integrantes de la Comisión Temporal del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (CVMRE), las acciones de la CNCS se sumaron a las rutas trazadas para alcanzar las metas establecidas en los Programas Específicos de Trabajo de Difusión, Comunicación, Vinculación, Acciones en Plataformas Digitales y Educación Electoral.

En su estrategia, la CNCS exploró todas las posibilidades a su alcance para amplificar las acciones institucionales diseñadas con el propósito de conseguir los mejores resultados para el VMRE. Por lo tanto, recurrió a distintos formatos de contenido, como gráficas e infografías, materiales audiovisuales y animaciones, gestión de espacios para entrevistas en medios de comunicación en el extranjero, elaboración de comunicados de prensa y organización de conferencias de prensa. También utilizó canales digitales, como WhatsApp y TikTok, llevó a cabo la producción de un pódcast, implementó pautas digitales y contrató inserciones en medios impresos.

En perspectiva, y a la luz de los resultados, las acciones de comunicación lograron, y en algunos casos superaron, los compromisos acordados por la CNCS. Especialmente porque el INE, a través de la Comisión del VMRE y la DERFE, desplegó una intensa actividad de vinculación y promoción de temas como la credencialización de connacionales en el extranjero, su inscripción en la lista nominal, y su participación en los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024, que por primera vez ampliaba a tres las opciones de voto para la ciudadanía mexicana en el extranjero.

Esta vez, al voto electrónico y postal se sumaba la opción presencial en 23 sedes consulares distribuidas en Estados Unidos y Europa. Tal novedad implicó un reto en la estrategia de comunicación para ampliar la difusión y al mismo tiempo avanzar de manera coordinada con otras instituciones como la SRE y el Instituto de las Mexicanas y los Mexicanos en el Exterior. Los resultados estuvieron a la vista el 2 de junio de 2024, día de la jornada electoral, cuando la ciudadanía votante superó las expectativas en todos los ámbitos, principalmente en cuanto a asistencia a los módulos de votación instalados en los consulados. Su participación, por supuesto, tuvo como motor el trabajo coordinado y las sinergias entre direcciones y autoridades del INE, y de éstas con instituciones del Estado mexicano y organizaciones de personas migrantes.

Contenidos en función de las etapas del proceso

Las acciones de comunicación que puso en marcha la CNCS para promover el VMRE tuvieron como base los Programas Específicos de Trabajo aprobados por la CVMRE. A partir de ellos, la CNCS elaboró y difundió contenidos y materiales de acuerdo con los requerimientos de cada momento; además, monitoreó de manera permanente medios de comunicación y redes sociales para detectar temas o dudas recurrentes y, en consecuencia, elaborar materiales específicos.

La primera etapa tuvo como prioridad la credencialización y registro en la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero (LNE-Extranjero). Durante ésta, la CNCS promovió la credencialización y las jornadas de trámite de la mica en sedes consulares con contenidos que informaban sobre los documentos y requisitos, la gratuidad del trámite y la relevancia de contar con la CPVE, más allá de su utilidad para participar en elecciones locales y federales. Los materiales también reforzaron la convocatoria de registro a la LNE-Extranjero y su fecha límite, que se amplió cinco días más (del 20 al 25 de febrero de 2024). Para su máxima difusión, la CNCS lanzó una serie de contenidos a través de los diversos canales de comunicación del Instituto y mediante la contratación de pauta en medios.

Tan importante fue la información acerca de los plazos y requisitos para los trámites como aquella sobre los cargos por elegir y las tres

modalidades de voto, puesto que se debía enfatizar que por primera vez las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero tenían la posibilidad de votar de manera presencial. Ante ello, en esta etapa los esfuerzos estuvieron concentrados en explicar el procedimiento para las diferentes modalidades de votación y destacar que, aun sin registro en la lista nominal, la ciudadanía podía ejercer su voto en los módulos instalados en los consulados, con un límite de hasta 1,500 lugares para estos casos. También hubo amplia difusión para promover la participación de personas observadoras electorales y para que la ciudadanía accediera a la plataforma Candidatas y Candidatos, Conóceles, con el fin de ejercer su voto de manera informada.

Asimismo, abril y mayo fueron meses de actividad intensa; con la preparación de los tres debates presidenciales, la CNCS difundió contenidos para que la ciudadanía radicada en el extranjero atendiera los encuentros entre candidaturas; también reforzó además acciones para explicar las modalidades de voto, considerando las áreas de oportunidad detectadas por la DERFE. Para el voto electrónico por internet, el acento estuvo en la apertura y operación del Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI): los pasos a seguir para ingresar al sistema, la verificación del voto y la fecha límite de cierre. Respecto al voto postal, los materiales explicaban el contenido de los paquetes electorales postales (PEP), cómo emitir el voto, las fechas límite de envío desde diversas regiones del mundo y el avance de recepción del sobre postal voto (SPV). Y en el caso del voto presencial, la información difundida abarcó los horarios de atención en cada sede consular, los detalles de la urna electrónica y la posibilidad de votar aun sin contar con registro previo en la LNE-Extranjero. Los contenidos también ofrecieron información sobre los elementos de seguridad y resguardo para el voto postal y el voto electrónico por internet.

La crisis de la lista nominal

A partir del 12 de abril de 2024, las acciones de comunicación tuvieron como prioridad atender dudas de la ciudadanía que radica en otras naciones dada la notificación de inconsistencias en su registro a la LNE-Extranjero. En cuanto se detectaron los primeros comentarios en redes

sociales, la CNCS y la DERFE evaluaron distintas acciones de comunicación. Entre ellas, la redacción de un boletín de prensa para explicar la desincorporación de registros y abrir vías de aclaración de inconsistencias para las y los connacionales en el extranjero.

En las semanas subsecuentes hubo una profusa difusión de materiales informativos acerca de la fecha límite para el trámite de aclaración, los canales de comunicación para despejar dudas y el avance del proceso. Además, autoridades del INE ofrecieron una conferencia de prensa en la cual se detallaron las inconsistencias y las acciones que emprendería el Instituto para subsanar cualquier error. Ahí mismo se dio respuesta a las inconformidades y dudas de las personas afectadas por la desincorporación de su registro en la LNE-Extranjero.

2 de junio: la participación que superó las expectativas

Para el 2 de junio, ya había planeadas acciones de comunicación que arrancaron con la apertura de los módulos receptores de votación (MRV) en cada continente. Ante el huso horario de Europa, el primer video de la concurrencia a los MRV fue publicado desde muy temprano en las redes sociales del Instituto. Sin embargo, en sólo unas horas las sedes consulares habilitadas como centros de votación quedaron sobrepasadas por el electorado mexicano.

Una de las acciones implementadas para contener la situación fue la publicación de una gráfica donde se notificaba que, por decisión de autoridades del INE, todas las personas formadas hasta las 6:00 p.m. (tiempo del centro de México) en las sedes consulares de París y Madrid podrían votar, es decir, se extendía el plazo en esos países para darle atención a la mayor cantidad posible de ciudadanía. El sistema de votación quedaría abierto hasta que concluyera la participación de las personas previamente registradas o cuando se agotaran los 1,500 espacios disponibles para personas no registradas.

Otra acción emergente fue la publicación de una gráfica respecto a noticias falsas sobre la posibilidad de votar de manera presencial en Miami, por lo que se debió reiterar cuáles eran las 20 sedes consulares habilitadas en EUA.

Para la jornada electoral también se organizó una conferencia de prensa en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey como local único al que asistieron medios de comunicación para dar seguimiento al proceso de escrutinio y conteo de votos.

Con base en los resultados de participación ciudadana en la elección del 2 de junio de 2024, se puede afirmar que las estrategias y acciones de promoción y comunicación impactaron positivamente en la promoción del VMRE, al potenciar la información necesaria para que la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero pudiera ejercer su voto en alguna de las tres modalidades.

Logros de la estrategia

En la estrategia de comunicación del VMRE para el Proceso Electoral 2023-2024, hubo siempre un compromiso de servicio y cercanía con la ciudadanía, en concordancia con el principio de máxima publicidad.

En ese sentido, una de las actividades más importantes durante el proceso electoral fue la gestión de entrevistas con la presidencia de la CVMRE y sus integrantes en medios de comunicación extranjeros, principalmente estadounidenses. Éstas se transmitieron a través de televisión, radio, sitios web y redes sociales; la lista incluyó medios con amplia audiencia como Univisión, Telemundo y Estrella TV, medios locales de ciudades donde habría voto presencial, medios independientes de España y ediciones especiales en medios nacionales como *El Herald de México*, edición de EUA. En este rubro, la CNCS contabilizó 84 entrevistas.

En materia de comunicación digital, la CNCS exploró todas las vías posibles para llegar a distintos sectores de mexicanas y mexicanos radicados en el extranjero, en particular las juventudes. Las acciones incluyeron la contratación de pauta programática para contenidos elaborados en formato GIF y promocionales en audio para la plataforma de *streaming* Spotify, realizados por la propia Coordinación.

A los contenidos difundidos por Twitter (hoy X), Instagram y Facebook, se sumaron aquellos compartidos a través de WhatsApp (la cuenta del INE se creó en diciembre de 2023) y TikTok. En WhatsApp, la CNCS difundió 19 publicaciones entre diciembre de 2023 y junio de 2024, que

alcanzaron 3,327 reacciones. Los temas principales fueron: jornadas de credencialización, registro en la LNE-Extranjero y fechas clave para el ejercicio del voto extraterritorial en las diversas modalidades. Para la plataforma de TikTok se generaron 10 contenidos que obtuvieron un total de 226,280 reproducciones, 4,064 “me gusta” y 481 comentarios. Los temas de mayor relevancia en estos contenidos fueron las fechas límite de registro en la LNE-Extranjero y para el reenvío a México de los votos en la modalidad postal, así como el ejercicio del voto electrónico por internet.

El VMRE también tuvo una nueva plataforma de difusión en Spotify con la producción del pódcast “México lindo y votando”, que tuvo seis episodios y una edición especial. En cada emisión hubo una persona invitada que explicó, desde su perspectiva, la importancia del ejercicio del voto extraterritorial y de la participación de la ciudadanía que vive fuera de México en los procesos electorales federal y locales. Desde su estreno, el 12 de enero, y hasta el 24 de junio de 2024, el pódcast acumuló 780 reproducciones y 84 horas de consumo. Los cinco países con la mayor cantidad de reproducciones fueron Estados Unidos, Francia, Bélgica, Ecuador e Islandia.

En producción audiovisual, la meta prevista se rebasó por mucho: de 28 animaciones y videos comprometidos originalmente en el plan de trabajo para la promoción del VMRE, al final sumaron 89 materiales audiovisuales (videos y animaciones). Entre ellos destacan los 23 videos producidos —uno por cada sede consular en la que hubo voto presencial— que difundieron los horarios específicos de atención para la jornada electoral, y los videos que incluyeron a mexicanas y mexicanos en el exterior, quienes desde su país de residencia invitaban a registrarse y participar en las elecciones.

En infografías y gráficas los resultados serían similares: de 36 previstos, la CNCS generó 96, que sirvieron para difundir en las redes sociales oficiales del INE información relacionada con las distintas etapas del VMRE, cargos a votar, horarios de atención en MRV, seguimiento del paquete electoral postal, debates presidenciales, seguridad del voto, entre otros temas. Los resultados fueron: 18,909,318 impresiones, 61,715 me gusta, 21,970 republicaciones y 11,835 comentarios.

Además, de las 17 pautas previstas para su contratación en medios digitales, el número aumentó a 35 y hubo siete inserciones en medios impresos

de entidades donde la ciudadanía residente en el extranjero podía votar por gubernaturas y diputaciones. Las pautas obtuvieron 11,780,686 impresiones y 35,670 clics, mientras que las inserciones impresas sumaron un tiraje de 249,627.

La prensa mexicana también estuvo pendiente del VMRE, ya que atendió las cinco conferencias de prensa convocadas entre enero y junio de 2024. En ellas participaron la presidencia e integrantes de la CVMRE y el titular de la DERFE, quienes informaron sobre el avance en la conformación de la LNE-Extranjero, la revisión y aclaración de las inconsistencias detectadas en las solicitudes de registro en la lista nominal y el avance de la votación extraterritorial el día de la jornada electoral. En total, las conferencias de prensa registraron 38,767 reproducciones en el canal de YouTube del Instituto (INETV). La CNCS, además, elaboró y difundió 57 comunicados de prensa.

Perspectivas desde la comunicación

Al cabo del Proceso Electoral 2023-2024, hay lecciones y áreas de oportunidad que atender para diseñar estrategias de comunicación más efectivas. Sin duda, es fundamental conocer mejor a las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, sus patrones de consumo de información según su rango de edad, segmento de población al que pertenecen y nivel socioeconómico. La ciudadanía que radica en el extranjero no es una población homogénea y sus diferencias inciden en sus necesidades de información; por consiguiente, debe ponerse atención en la adecuada elección de los canales y formatos de comunicación. Un sector de atención urgente son las personas que no saben leer ni escribir, o que no tienen a su alcance medios digitales.

Sin duda alguna, el pasado proceso electoral demostró el creciente interés de la ciudadanía mexicana en el exterior en participar en la toma de decisiones públicas. En las tres modalidades, el VMRE superó las estadísticas de elecciones anteriores. El INE debe alentar el interés reforzando sus acciones de comunicación de manera permanente.

Es indispensable diseñar un plan de comunicación en casos de crisis mediáticas para prever acciones de respuesta inmediata y certera. Resulta necesario explorar más canales de comunicación bidireccional y vías más

directas para llegar a las comunidades migrantes con apoyo de organizaciones civiles y actores privados, como cadenas comerciales interesadas en la promoción de la participación político-electoral.

También sería recomendable que el INE acuda a los lugares donde se reúne o concentra la diáspora mexicana para fortalecer los lazos de confianza con la autoridad electoral, y que sirvan como alternativa para despejar dudas sobre sus derechos político-electorales.

Un área de oportunidad es la producción de videotutoriales y materiales gráficos distribuidos entre la ciudadanía que acuda a registrarse y al elegir su modalidad de votación, con el fin de que comprendan mejor los pasos a seguir en su proceso de votación.

Sería conveniente instalar con anticipación módulos de información del INE en el extranjero que difundan materiales en formatos impresos, como trípticos, para explicar, por ejemplo, el manejo de la urna electrónica.

Éstos son sólo algunos ejemplos de lo que puede sumarse en el futuro a la estrategia de comunicación para el VMRE y, especialmente, para alentar su participación político-electoral desde cualquier lugar del mundo.

Las acciones de comunicación en esta materia seguirán siendo una prioridad institucional para coadyuvar en la conformación de una democracia más plural que incluya a la ciudadanía con residencia en el extranjero.

DIFUSIÓN EN MATERIA DEL VMRE EN PERIODO ELECTORAL. DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

La actividad fundamental en la organización de los procesos electorales es la participación ciudadana, ya sea como electorado o funcionariado en

las mesas receptoras de votación conformadas por ciudadanía sorteada y capacitada por el INE. Lograr el involucramiento de la sociedad mexicana residente en el extranjero, sea de manera permanente o temporal, representó todo un reto para el Instituto, pues implicaba invitar a las ciudadanas y los ciudadanos a ejercer un derecho político electoral más allá de las fronteras, no sólo para obtener su CPVE como identificación, sino para ejercer su derecho al voto a través de las diversas modalidades disponibles: postal, electrónica vía internet o presencial en 23 sedes consulares.

Esas modalidades de votación implicaron para el Instituto un gran desafío en materia de difusión y promoción que se afrontó por medio de diversas campañas para que nuestros connacionales fungieran como autoridades electorales para el voto presencial en las embajadas mexicanas en Canadá, España, EUA y Francia y, además, se convirtieran en aliados estratégicos para que, mediante sus redes familiares, fueran replicadores de los mensajes institucionales creados para tal fin. Todo ello, con la supervisión y seguimiento de la Comisión Temporal del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, con base en el Programa de Trabajo aprobado el 18 de septiembre de 2023, mediante el Acuerdo INE/CVMRE01/01SO/2023, y con el acompañamiento y colaboración de otras comisiones del Consejo General del INE y de la Comisión Nacional de Vigilancia, así como de las representaciones de los partidos políticos. Desde su planeación y desarrollo, las acciones en materia de difusión intentaron ser coherentes con aquellas que las diversas áreas del Instituto llevaron a cabo en el marco de sus atribuciones, con el fin de lograr un mejor resultado gracias a un trabajo coordinado y a la generación de sinergias.

El 22 de agosto de 2023, mediante el Acuerdo INE/COVE04SE/2023, la CVMRE aprobó la Estrategia Integral de Promoción del VMRE 2023-2025, en la cual se establecieron tres etapas principales:

- ▶ Credencialización en el extranjero
- ▶ Registro para votar
- ▶ Ejercicio del voto

El primer rubro se enfocó en garantizar que la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero contara con su credencial y, por lo tanto,

estuviera inscrita en la LNE-Extranjero; si bien esta campaña se consideró permanente. El segundo rubro consistió en que las ciudadanas y los ciudadanos se registraran previamente para votar en las diversas modalidades disponibles para ejercer su derecho al voto; esta campaña duró de septiembre de 2023 a febrero de 2024. El último rubro se enfocó en que, una vez que contaran con su CPVE y se hubieran registrado en la lista nominal, cumplieran con su deber ciudadano y participaran en la vida democrática del país, independientemente del continente en el que radiquen.

Para dicha promoción, el INE —a través de la DECEyEC—, llevó a cabo, entre otras, las siguientes acciones:

- ▶ Diseño y producción de materiales digitales para su difusión por medio de activaciones transmedia (internacional).
- ▶ Producción de **7 materiales de radio** y **5 materiales de televisión**, transmitidos del 8 de septiembre de 2023 al 2 de junio de 2024.
- ▶ La difusión de los materiales en radio y televisión en territorio nacional se efectuó dentro de los tiempos del Estado en hasta **1,441 emisoras de TV** y **2,298 de radio**, con lo que se alcanzaron 1,171,491 impactos.
- ▶ Los *spots* de televisión y las cápsulas digitales de los temas de credencialización y registro en la LNE-Extranjero fueron grabados en Estados Unidos a partir de la idea de retomar sitios emblemáticos para las y los migrantes, además se eligieron talentos que mostraran los perfiles de la diversidad de la ciudadanía migrante que radica en el extranjero. Se eligió como sede a Los Ángeles, California, con el objetivo de hacer más eficiente el proceso de producción, así como estrechar el involucramiento directo con las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, al tratarse del público objetivo de los materiales producidos.

Para los materiales de radio, televisión y medios digitales se retomó el racional *Mi INE es mi voz en México*, utilizado en los procesos electorales 2021-2022 y 2022-2023, con el fin de dar continuidad al concepto de unión, el cual presenta un par de eslabones que al unirse forman la silueta de la CPVE, coloquialmente conocida como “la INE” o “mi INE”,

generando así un lazo de unidad del Instituto con las personas connacionales en el extranjero.

El *slogan* tuvo una variante para la etapa de credencialización y registro: se utilizó *Mi INE es mi voz en México*, mientras que para la etapa del ejercicio del voto y agradecimiento se modificó a *Mi voto es mi voz en México*.

Con la finalidad de tener un mayor alcance, la campaña de difusión se ejecutó a través de medios tanto convencionales (televisión y radio) como no convencionales (redes sociales, medios digitales y plataformas programáticas). El reto principal fue hacer llegar eficazmente información al mayor número de paisanos residentes en el extranjero y, para tal fin, se produjeron 46 cápsulas y se elaboraron un total de 272 materiales audiovisuales (*gifs*, *banners* e infografías). Estos materiales se difundieron en los cinco continentes mediante la creación de pautas en plataformas programáticas y medios digitales en el extranjero, atendiendo sobre todo los siguientes parámetros de segmentación:

1. Países con mayor cantidad de mexicanas y mexicanos según datos estadísticos obtenidos de la SRE.
2. Por gustos musicales y de acuerdo con la edad.
3. Por días festivos en México (Día de la Independencia, Día de Muertos, Navidad, Año Nuevo).
4. Eventos deportivos mundiales.
5. Impulso del voto presencial. Se difundió en los países y regiones cercanos a los 23 módulos receptores de votación (MRV) que el INE habilitó en sedes consulares.

Promoción de la participación ciudadana para mexicanas y mexicanos en el extranjero 2024: acciones de educación electoral

A la par de la difusión y las campañas institucionales en el extranjero en medios, el Instituto también llevó a cabo acciones de educación electoral con el objetivo de fortalecer los conocimientos sobre el proceso electoral y el sistema democrático de nuestro país, así como sus capacidades para

ejercer los derechos político-electorales; para ello, se implementaron acciones como:

- ▶ *Divulgación de materiales informativos.* Se diseñaron y remitieron a 23 sedes consulares en Estados Unidos, Canadá, España y Francia, 5,000 ejemplares de materiales en inglés y español, con información básica sobre el proceso electoral. Además, a través de los módulos de atención ciudadana, se entregaron poco más de 55,000 ejemplares a las 16 entidades federativas con mayor índice de expulsión de connacionales.
- ▶ *Activaciones informativas y expresiones culturales en espacios territoriales.* Éstas consistieron en actividades como teatro callejero, duelos de rap, bailables folclóricos, interpretaciones musicales, entre otras. Su propósito fue generar proximidad con la población mexicana en espacios de socialización y convivencia para presentar, de una manera lúdica, información acerca del ejercicio del voto y motivar el ejercicio de su participación. Estas acciones se concentraron en Los Ángeles, California.
- ▶ *Participación en eventos académicos.* El Instituto participó en espacios de discusión y socialización especializados, con el propósito de promover una agenda de investigación y debate acerca de la cultura cívica y la participación política de la ciudadanía mexicana que radica fuera del territorio nacional.
- ▶ *Foros informativos internacionales.* Se organizaron cuatro foros de deliberación en formato híbrido con el objetivo de promover el diálogo y la reflexión sobre el ejercicio de los derechos de la población mexicana que reside en el extranjero. Se contó con la participación de autoridades electorales e integrantes de organizaciones civiles, entre otros, quienes abordaron temas de interés para nuestros paisanos, por ejemplo, la migración como un factor en las democracias actuales; derechos humanos de la comunidad mexicana residente en el extranjero y su protección; la participación desde el extranjero, avances y modalidades; así como la diputación migrante y la “circunscripción 33”. Adicional a los foros se impartieron cuatro talleres enfocados en proporcionar información relativa a cómo votar: sistemas políticos de

México y EUA desde una perspectiva comparada; modalidades del voto de las mexicanas y los mexicanos en el extranjero; modalidad de voto postal, y el voto electrónico por internet.

- *Cápsulas de promoción de la participación.* Se desarrollaron, en colaboración con la asociación civil Centro Strategia Electoral, una serie de tres cápsulas de video con personajes de notoriedad pública, quienes expusieron sobre la identidad mexicana en el extranjero y la relevancia de participar en el proceso electoral.

Prospectiva

Si bien las campañas tuvieron el impacto deseado para el Proceso Electoral 2023-2024, es cierto que la jornada electoral, en los MRV de las sedes consulares, se convirtió en una fiesta cívica dada la alta afluencia de mexicanas y mexicanos que desearon participar en la vida democrática del país. Sin embargo, la mayoría de asistentes estaba poco familiarizada con el uso de la tecnología; incluso varias personas eran de la tercera edad. Este dato contrastó con el ejercicio piloto de voto presencial llevado a cabo en 2023, cuando sólo el 17.14% de las y los votantes eran mayores de 60 años; en cambio, en 2024 este segmento representó el 32.87% de la votación presencial total.

De igual manera, acudieron personas con credenciales no vigentes, que no se habían registrado en la LNE-Extranjero o que habían solicitado una modalidad distinta (postal o electrónica) al voto presencial; este hecho disminuyó la capacidad de atención de los MRV.

Los resultados en materia de difusión de este proceso electoral muestran mejoras en comparación con la experiencia del Proceso Electoral 2017-2018. El mayor reto que el Instituto enfrenta en el ámbito digital es captar la atención de los *dreamers* y de las mexicanas y los mexicanos nacidos en otros países, para que adquieran conciencia respecto a la importancia de su voto, registrarse en el padrón electoral y obtener su INE, ya que esto les confiere el derecho a votar y ser votados en determinado momento, así como decidir el rumbo del país e identificarse.

Por otro lado, el Instituto está consciente de la necesidad de mantener y ampliar canales de coordinación interinstitucionales y con organizaciones de migrantes a fin de proveer a las personas que residen en el

extranjero información referente al procedimiento necesario para poder emitir su voto y, finalmente, lo indispensable de profundizar en la información y el conocimiento de las acciones con el objetivo de que la ciudadanía cuente con mayores elementos para poder razonar su voto desde el extranjero.

Esta experiencia nos invita a reflexionar acerca de los alcances de la difusión de campañas institucionales, así como de las acciones en materia de educación cívica, que construyen lazos más fuertes de las y los connacionales con la cultura mexicana y la relación con nuestro sistema político por medio del ejercicio de los derechos político-electorales. ¡Qué otorga más identidad como mexicana o mexicano que la credencial para votar y el hecho de influir en las decisiones del país, incluso desde los lugares más remotos del mundo, donde las mexicanas y los mexicanos dejan huella!

VINCULACIÓN PARA PROMOVER EL VMRE. DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

A continuación, se presentan las acciones de vinculación implementadas a través de INETEL y en conjunto con instituciones afines al tema de la migración, organizaciones de la sociedad civil en el extranjero y ciudadanía en general; además resalta el uso de plataformas digitales para tal fin.

Vinculación con la ciudadanía y con las instituciones

En estos trabajos destaca la *atención ciudadana a través del servicio de INETEL*, que en cada proceso electoral incrementa su demanda, no sólo para atender consultas, brindar apoyo en todas las fases del proceso

y notificar aspectos relacionados con los procedimientos, sino también para invitar, por medio de llamadas de salida, a registrarse y votar en las elecciones. Para ello, funcionaron tres números telefónicos: uno para Estados Unidos, otro para el resto del mundo y uno más en México; y se realizaron 29 operativos con más de 400,000 llamadas de salida.

Otros esfuerzos destacados son las *alianzas con instituciones públicas*, entre otras instituciones, resalta la colaboración con la SRE, a través de la cual por primera vez fue posible que, durante aproximadamente cuatro meses del periodo de registro, la ciudadanía pudiera tramitar sin cita la Credencial para Votar desde el Extranjero en toda la red consular; además de otros apoyos, como la distribución y publicación permanente de materiales del INE tanto impresos como digitales, la impartición de talleres, la gestión de encuentros, principalmente con líderes migrantes y de entrevistas con medios de comunicación de habla hispana.

De igual modo, destaca la *participación de organizaciones y personas migrantes* a las que se les impartieron alrededor de 33 talleres y jornadas de credencialización, registro y voto, cuya información, a su vez, fue replicada en otros espacios y mesas informativas que fueron dispuestas en plazas públicas y fuera de algunas sedes consulares. En este mismo rubro sobresale, de manera importante, el involucramiento de los liderazgos de organizaciones mexicanas de migrantes y binacionales, para plantear áreas de oportunidad en un espacio de diálogo con representantes de todos los partidos políticos nacionales, impulsado por la Presidencia de la Comisión Temporal del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, que buscó avanzar en la construcción de una agenda común para la maximización de los derechos político-electorales de la comunidad migrante.

La instalación de módulos informativos en siete ciudades de EUA también significó una actividad relevante; pues por medio de ellos, además de informar y promover el voto, se orientó y apoyó personalmente a la ciudadanía con el trámite de la CPVE y con la realización de la solicitud de registro en la LNE-Extranjero. Las giras de trabajo de autoridades electorales, realizadas en ciudades de EUA, Canadá, España y Francia, lugares donde se recibieron sufragios de manera presencial, ayudaron igualmente a posicionar el tema. Estas actividades presenciales atendieron a personas ciudadanas menos familiarizadas con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Adicionalmente, se concretaron 26 *entrevistas y espacios informativos* con medios y programas locales en EUA y otros países, a través de los cuales se proporcionó información relevante del VMRE como innovaciones y modificaciones normativas para maximizar el ejercicio del sufragio, y desahogar inquietudes, así como realizar precisiones sobre temas coyunturales, como la exclusión de registros de la LNE-Extranjero.

Plataformas digitales

Debido a su relativo bajo costo, alta penetración, alcance masivo y cobertura geográfica, considerando que hay mexicanas y mexicanos alrededor del mundo, se utilizaron plataformas digitales como el micrositio específico www.votoextranjero.mx, donde se publicaba y actualizaba información relevante del paso a paso según la etapa del proceso en curso, que logró 1.7 millones de visitas desde diversas partes del mundo.

También se utilizaron las redes sociales del VMRE que, además de informar por medio de campañas orgánicas, atendía consultas y casos relacionados con la CPVE, el registro y el voto (Facebook Voto.Extranjero. Mx con 251,747 visualizaciones; y X @VotoExtranjero con 19,028 repubicaciones y 21,472 me gusta).

De manera adicional, como parte de la vinculación se desplegaron pautas pagadas en X (antes Twitter), con un alcance de 324,440,359 impresiones; en video de Facebook con un alcance de 529,170 personas, y una campaña en YouTube que se difundió en EUA, Canadá, España y Francia, con 354,318 impresiones.

A manera de complemento, se estableció contacto directo con la ciudadanía que proporcionó algún dato personal durante el trámite de la CPVE, mediante el envío de 480,431 correos electrónicos y 1,691,205 mensajes SMS.

Balance

Las actividades de vinculación delineadas en la Estrategia y ejecutadas mediante programas específicos de trabajo a lo largo de los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024, se desarrollaron de manera satisfactoria, superando incluso las metas establecidas para esta vertiente por parte de la DERFE, aunque al mismo tiempo surgieron aspectos

por mejorar en el corto y mediano plazo para los siguientes ejercicios democráticos:

- ▶ El fortalecimiento de la infraestructura, los recursos humanos de INETEL y los sistemas de consultas, a fin de favorecer la atención ciudadana en puntos clave del proceso o ante coyunturas que demanden una atención especial.
- ▶ Considerando que la red consular es un espacio de permanente flujo de población mexicana, resulta primordial mantener programas de información y educación cívica que promuevan la CPVE y la importancia de la participación.
- ▶ La promoción de los mecanismos, procedimientos y plazos para votar de manera anticipada, a través de los aliados y plataformas digitales, proporcionaría más tiempo a la ciudadanía para interesarse y prepararse para cumplir todos los pasos.
- ▶ Mantener comunicación constante con las instituciones aliadas y la comunidad migrante, a través de mesas de diálogo y programas de trabajo en época no electoral, permitiría contar con retroalimentación continua y permanente, al igual que con insumos para anticipar diagnósticos para la planeación misma.
- ▶ Se sugiere identificar a otros grupos de migrantes y líderes comunitarios con los que puedan ampliarse los trabajos de vinculación, particularmente de jóvenes.
- ▶ Robustecer las actividades presenciales en el extranjero reforzaría la presencia del INE con la comunidad migrante, además de apoyar directamente a la ciudadanía en los distintos procedimientos, sobre todo a la menos familiarizada con las TIC.
- ▶ Establecer mecanismos para contratar más plataformas digitales en territorio extranjero, ya que, por políticas restrictivas en materia electoral, algunas plataformas como Facebook impiden el despliegue de pautas pagadas, lo que limita los canales de promoción.
- ▶ Las plataformas digitales agilizan los tiempos de atención y de respuesta, por lo que, para potenciar su uso, es necesario fortalecer los equipos que las atienden, sobre todo durante el periodo electoral y en momentos de mayor demanda.

- ▶ El desarrollo de una aplicación para dispositivos móviles facilitaría la comunicación directa con la ciudadanía.
- ▶ Aunque existen otros canales de promoción, como las redes sociales, una sugerencia recurrente ha sido el uso radio y televisión en lugares con alta concentración de mexicanas y mexicanos, por lo que se recomienda analizar el uso de estos medios de comunicación para implementaciones futuras.

CONCLUSIONES

Con lo anterior, es posible mencionar que la estrategia y sus programas específicos contribuyeron de manera positiva en la consecución de mejores resultados (223,970 registros —es decir, 23.15% más que en 2018—, y 184,326 votos —es decir, 86.74% más que en 2018—). De estos da cuenta el *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024*, que detalla las etapas y actividades, las sinergias y la suma de esfuerzos institucionales.

Más allá de las buenas cuentas, la reciente experiencia del VMRE también aportó valiosos aprendizajes, áreas de oportunidad e importantes desafíos de cara a los procesos electorales futuros.

Para atender estos aspectos, es fundamental la continuidad de los trabajos de promoción, así como la permanencia, durante y fuera de un proceso electoral, de los grupos de trabajo entre los equipos del INE (clúster de promoción) y la invitación a otros actores y aliados para analizar y definir de manera conjunta estrategias, mensajes, canales, plataformas, formatos y temporalidades, planes que favorezcan la capacidad de respuestas coordinadas, oportunas y claras ante temas coyunturales, y lograr una coordinación más eficaz de las distintas acciones de promoción.

El propósito de lo anterior es hacer llegar información oportuna y clara a la mayor cantidad posible de personas mexicanas migrantes, considerando los diversos perfiles, así como promover, concientizar y facilitar el ejercicio de su participación político-electoral.

FUENTES CONSULTADAS

- Instituto de los Mexicanos en el Exterior. (s.f.). Estadísticas. Población mexicana en el exterior. <https://ime.gob.mx/estadisticas>
- Instituto de Mexicanas y Mexicanos en el Exterior. Estadísticas de mexicanos en el mundo. (2024). <https://nextcloud.sre.gob.mx/index.php/s/gLPJrZF4BsxxiJD>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (s.f.). *Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero*. <https://www.votoextranjero.mx>
- INE. (2024). *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024*. https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/1._informe_final_vmre_pef23-24_pel23-24.pdf
- INE. (2024). *Programas Específicos de Trabajo de Difusión, Comunicación, Vinculación, Acciones en Plataformas Digitales y Educación Electoral*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/178306/cvmre-lso-2024-12-16-p4-informe.pdf>

Acuerdos

- INE/COVE04SE/2023. La Comisión del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero aprueba el Orden del día de la Cuarta Sesión Extraordinaria de 2023, así como la dispensa de la lectura de los documentos previamente circulados. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152721/cove-4se-2023-08-22-odd.pdf>
- INE/CVMRE01/01SO/2023. Acuerdo de la Comisión Temporal del voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba su programa de trabajo; así como, en su caso, aprobación para su presentación ante el Consejo General. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/153206>



The background is a solid red color. Overlaid on it are several halftone patterns of varying densities and colors (white, grey, and red). A large, stylized red hashtag (#) is positioned in the lower-left quadrant. A large white number '8' is located in the upper-right quadrant.

8

Ciudadanía global.

La experiencia del
#votochilango
del IECM

**Cecilia Aída
Hernández Cruz**

163	Introducción
165	Antecedentes
166	La diputación migrante
171	La experiencia 2024 del voto chilango. Tres claves
172	Sondeo realizado a la ciudadanía oriunda de la Ciudad de México residente en el extranjero
173	Generalidades
176	Actividades de promoción y vinculación del voto chilango en 2024
178	Conclusiones
181	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

En un mundo globalizado en el que la tecnología contribuye a difuminar las fronteras políticas e idiomáticas y en el que la migración —a pesar de las resistencias que enfrenta— es un motor que alienta la multiculturalidad, las decisiones políticas ya no se circunscriben a los contornos físicos del Estado-nación, como lo ponen de manifiesto las experiencias del voto en el extranjero.

Ciertamente, los alcances del derecho al voto se han ampliado con el fin de que tal derecho se les reconozca a las personas que radican o se encuentran en tránsito en otros países; ello no se refiere a una generosa concesión estatal, sino que constituye una respuesta a la demanda por respetar el principio de progresividad de los derechos humanos. En tal sentido, el derecho al voto en los países que lo han adoptado no puede ser reversible, al contrario, obliga a los gobiernos a generar más condiciones que faciliten su ejercicio.

En México el voto desde el extranjero se ha vuelto una constante para ciertos cargos en las elecciones federales, mientras que en el ámbito subnacional varias entidades federativas lo han adoptado en función de la realidad política que define a cada una. En algunos casos donde se cuenta con una amplia población migrante se ha institucionalizado el voto en el extranjero y además se ha modificado el sistema político y electoral con el fin de crear figuras como las diputaciones migrantes.

Es deseable que cualquier persona connacional asentada fuera del país participe en la designación de representantes populares el día de la jornada electoral. Por ello, es necesario desplegar intensas campañas institucionales que no sólo alienten la participación, sino que orienten a la ciudadanía en el extranjero sobre cómo obtener su credencial para votar, cómo solicitar su registro en la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero, cuáles son las modalidades, cómo votar y cómo evitar que se anule su sufragio involuntariamente.

El propósito de este texto es describir la experiencia en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024 del voto de mexicanas y mexicanos en

el extranjero, cuyo lugar de procedencia es la Ciudad de México. En particular, se pondrá énfasis en los esfuerzos institucionales de promoción y vinculación con la población en el exterior que se realizaron para contar con una mayor participación electoral. Esto con el ánimo de abonar al objetivo dual que persigue la presente obra colectiva y que se refiere a, por un lado, evaluar el ejercicio democrático de 2024 y, por otro, a encontrar posibles rutas de acción para potenciar en futuras elecciones los derechos político-electorales de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

El capítulo se divide en tres apartados: antecedentes, relatoría de la experiencia general del voto chilango en 2024 y descripción de los esfuerzos institucionales de promoción. Al final, se ofrecen conclusiones.

ANTECEDENTES

Las primeras experiencias de voto de las y los mexicanos en el extranjero se refieren a las elecciones presidenciales de 2006; para el caso de la Ciudad de México, la primera ocasión en que la ciudadanía capitalina pudo votar desde el extranjero se remonta a 2012, con el fin de participar en la elección para definir a quien ocuparía la Jefatura de Gobierno en aquel año, no obstante que el fundamento legal para ello se dio desde 2005, cuando se modificó el Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal para reconocer el voto en el extranjero de la ciudadanía capitalina. Con ello surgió el denominado “voto chilango”.

Lo anterior significa que, para el caso de la Ciudad de México, en realidad existen pocas experiencias de voto emitido en el extranjero: en 2012, 2018, 2021 y 2024. En 2012, 2018 y 2024 se votó para elegir a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, mientras que en 2021 y 2024 se pudo elegir una diputación migrante, aunque con métodos distintos en cada caso, como se explicará más adelante.

En 2012, el Consejo General del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal decidió aprobar dos modalidades para la emisión del voto en el extranjero: postal y electrónica. En total se recibieron 7,915 sufragios de ciudadanía capitalina residente en el exterior, de los cuales 5,276 fueron por correo postal y 2,639 vía internet (IECM, 2025).

Los requisitos que se establecieron en su oportunidad —y que se mantienen vigentes hasta ahora— se refieren a: contar con Credencial para Votar domiciliada en la Ciudad de México y haberse inscrito en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. Considerando que en aquella primera ocasión esta lista se integraba por 10,782 capitalinas y capitalinos en el extranjero y que se emitieron 7,915 sufragios, se advierte que hubo un 73.41% de participación (IECM, 2025).

Para 2018, la única modalidad utilizada fue la postal, aunque la lista casi se triplicó, pues creció a 28,803 personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero, de las cuales participaron 20,885, lo que equivale al 72.41% de participación (IECM, 2025).

En 2021, se contó con la primera elección de la figura de la diputación migrante en la Ciudad de México, en la cual se recibió un total de 8,906 sufragios; de estos 7,350 se emitieron por correo postal y 1,556, vía internet. En aquella ocasión la lista nominal del electorado residente en el extranjero se integró con 12,226, por lo que las 8,906 personas que participaron representan el 72.84% (IECM, 2022a, p. 58).

Aunque más adelante se detallará la experiencia de 2024, cabe indicar, con el fin de completar el comparativo, que en esta elección más reciente la lista nominal de personas electoras radicadas en el extranjero se conformó por 50,282 registros; de este universo hubo 45,873 participantes en tres modalidades: postal (7,166), por internet (34,325) y, por primera vez, en modalidad presencial (4,382), lo que equivale al 85.74% de participación, que ha sido la más alta hasta la fecha.

El voto presencial, asimismo, fue posible gracias a la iniciativa del Instituto Nacional Electoral (INE), que concertó el apoyo de 23 sedes consulares a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores; 20 en Estados Unidos, una en Montreal, Canadá, y dos en Europa (Madrid y París) (INE, 2024).

LA DIPUTACIÓN MIGRANTE

Considerando que el derecho al voto posee dos dimensiones, la activa y la pasiva —lo que se entiende como la posibilidad de que una persona pueda votar y ser votada—, en aquellos casos en que se facilita el voto en el extranjero se generan condiciones para el ejercicio del voto activo, pero la dimensión pasiva enfrenta mayores dificultades. Sin embargo, ello es posible, por ejemplo, mediante la figura de las diputaciones migrantes.

En términos simples, las diputaciones migrantes se refieren a reservar un escaño que puedan alcanzar personas que sean postuladas para representar los intereses de la comunidad migrante en el Congreso. Es decir, la figura de la diputación migrante es un medio para que las mexicanas y los mexicanos que viven en otro país tengan representación política y participen en el diseño de programas que los involucran (Fuerza Migrante, s.f.).

En este orden de ideas, el 5 de febrero de 2017 se publicó la Constitución Política de la Ciudad de México, en la cual, en su artículo 7, inciso f), párrafo 3, se reconoce el derecho de las personas originarias de la Ciudad de México que residen fuera del país a votar y ser votadas en las elecciones locales. A su vez, el 7 de junio de 2017 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el decreto con el que se abrogó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal y con el que se expidió el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Procesal Electoral, ambas para la Ciudad de México. Tal decreto también incluía algunas reformas a la Ley de Participación Ciudadana y al Código Penal. Desde entonces se reconocieron las candidaturas para la figura de la diputación migrante. Al respecto, el artículo 4 del Código refería a la candidatura a diputada o diputado migrante como una persona residente en el extranjero con calidad de originaria de la Ciudad de México, que cumplía con los requisitos dispuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía para ocupar ese cargo por el principio de mayoría relativa (GOCM, 2017).

En el artículo vigésimo quinto del régimen transitorio del referido decreto, se estableció que la regulación respecto a la figura de la candidatura migrante sería aplicable hasta el Proceso Electoral 2020-2021, por lo que hasta 2025 sólo se cuenta con dos experiencias en este sentido. Sin embargo, antes de realizarse la primera elección de este tipo, la figura de la diputación migrante se enfrentó a un intento de extinción, a pesar de los esfuerzos por afianzarla.

En 2019, el Consejo General del IECM aprobó la creación del Comité Especializado en torno a la Figura de la Diputación Migrante, el cual poseía entre sus facultades aprobar el ordenamiento que regularía su funcionamiento y operación; analizar el marco legal de la Ciudad de México en materia de diputación migrante; emitir observaciones técnicas al marco legal de la Ciudad de México, y, en su caso, formular las propuestas de modificación a este para implementar el voto transnacional para la elección de la diputación migrante a mediano o largo plazo, e inscribir las directrices con el fin de elaborar los acuerdos, lineamientos y convenios que se requirieran aprobar para la instrumentación del voto de la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero en la elección de

la diputación migrante para el Proceso Electoral 2020-2021 (Avilés, 2023, p. 124).

A pesar de lo anterior, el 9 de enero de 2020 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el decreto por el que se reformaron los artículos 6, fracción I; 13, párrafo primero, y 76, fracción VII, y se derogaron los artículos 4, apartado B, fracción III; 13, párrafo tercero, y 76, fracción V, así como el artículo 25 transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (Avilés, 2023, p. 130), con lo cual desaparecía la diputación migrante. Algunos argumentos esgrimidos al respecto se refieren a que todos los sectores deberían tener una cuota de representatividad, que resultaba inviable, que no entrañaba una relación directa entre personas representadas y representantes, y que la Ciudad de México poseía características distintas a las de otras entidades que habían adoptado esa figura, entre otras (Avilés, 2023, p. 131).

En particular, una ciudadana y un ciudadano se inconformaron contra este acto legislativo, lo que desató una larga cadena impugnativa que concluyó con la resolución SUP-REC-88/2020 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La máxima autoridad en materia electoral determinó que, con la supresión de la figura de la diputación migrante, no sólo se había vulnerado el principio de progresividad de los derechos humanos, sino que también se había retrocedido en la decisión política de reconocer a las personas originarias de la Ciudad de México como integrantes de ella, a pesar de no residir ahí. Los efectos de tal resolución se refieren a:

1. Inaplicar el decreto legislativo que derogó la figura de diputación migrante para el Proceso Electoral 2020-2021 por considerarlo inconstitucional;
2. Disponer la reviviscencia de los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I; 13; 76 y vigésimo quinto transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México únicamente para el Proceso Electoral 2020-2021;
3. Ordenar al IECM continuar con los trabajos que estimase pertinentes, necesarios y suficientes con el fin de implementar esta figura.

Conforme a estos antecedentes, en dos ocasiones fue posible realizar la elección de diputaciones migrantes en 2021 y 2024, con los porcentajes de participación que ya se señalaron. Sin embargo, hubo diferencias sustanciales respecto a cómo funcionó esta figura en una y otra experiencia.

En 2021, dado el contexto descrito, resultó todo un reto poner en funcionamiento la figura de la candidatura a la diputación migrante y hacerlo un tanto contra reloj.

Originalmente, el Comité había determinado que la figura debía registrarse por la vía de mayoría relativa, considerando la forma en la que el Congreso local había concebido instrumentarla, ya que la credencial para votar de la persona candidata que se postulara a la diputación migrante correspondería al distrito electoral por el que se postularía. No obstante, al trasladar dicha disposición al plano operativo se advirtieron varios aspectos, por ejemplo:

1. No existía delimitación de algún distrito que comprendiera a la población residente en el extranjero, como sí ocurría con el resto de los 33 distritos uninominales nacionales.
2. Muchas personas con credencial emitida en el extranjero no tendrían vinculación directa con algún distrito nacional, sino en todo caso sólo con alguna entidad federativa.
3. En sentido similar, los votos emitidos en el extranjero no se podrían computar para algún distrito en específico en el ámbito nacional.
4. Era prácticamente inviable la posibilidad de que alguien residiendo en el extranjero se postulara por la vía independiente, debido a la regulación existente para candidaturas sin partido.
5. No sería posible realizar actividades proselitistas y de campaña en el extranjero, debido a la normatividad aplicable a estas materias.

En este contexto, el IECM, en ejercicio de su facultad de interpretación, y después de un análisis exhaustivo, se decantó por la vía de la representación proporcional, debido a que la elección bajo este principio no ameritaba una reforma constitucional ni legal para poner en práctica la

implementación de la elección de la diputación migrante (IECM, 2022, p. 102). Ello quedó regulado en los lineamientos correspondientes que fueron aprobados por el Consejo General del Instituto mediante el Acuerdo IECM/ACU-CG-060/2020.

La materialización de la diputación migrante en 2021 resultó sumamente significativa, ya que fue un punto de inflexión que permitió al IECM realizar un ejercicio de creatividad institucional para sistematizar la experiencia y proyectar nuevas reglas de funcionamiento a partir de las áreas de oportunidad detectadas. Ello favoreció que para la elección de 2024 se implementaran algunos cambios relevantes.

Los ajustes para la experiencia de 2024 en cuanto a la diputación migrante no fueron cosméticos, sino estructurales. En primer lugar, cabe mencionar que el 30 de noviembre de 2022 se publicó, en la Gaceta Oficial, el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución local y del Código en materia de diputación migrante.

En este nuevo contexto, el artículo 13 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México establece como una obligación para el IECM el registro de candidaturas para la diputación migrante y la organización de los comicios correspondientes, facultándolo para emitir acuerdos y suscribir convenios con distintas instituciones, además de señalar la integración de un comité especial para esos fines.

En este orden de ideas, el comité que se conformó para realizar las actividades relacionadas con la diputación migrante —que también atendía las cuestiones relacionadas con el voto en el extranjero en general y el voto para personas en postración— se dio a la tarea de solventar los obstáculos que en 2021 impidieron adoptar el criterio de mayoría relativa para elegir este cargo.

En función de lo descrito, la diputación migrante y su operación cuenta actualmente con bases que permitirán afianzarla como elemento indispensable en el sistema electoral capitalino y como un mecanismo de representación política que trasciende las fronteras, en beneficio de ciudadanas y ciudadanos que, a pesar de la distancia, siguen interesados en los asuntos públicos de la Ciudad de México.

LA EXPERIENCIA 2024 DEL VOTO CHILANGO. TRES CLAVES

Conforme a tales antecedentes puede advertirse que el Instituto Electoral de la Ciudad de México tiene una genuina preocupación por la diáspora chilanga interesada en la integración del poder público y en la toma de decisiones mediante mecanismos de participación ciudadana. Al respecto, vale la pena señalar que el Instituto ha realizado valiosos esfuerzos operativos para facilitar que la comunidad capitalina residente en el extranjero se involucre en las Consultas de Presupuesto Participativo. Al momento de escribir estas líneas se realizaban varias acciones para asegurar lo anterior en el marco de la consulta calendarizada para agosto de 2025.

En ese sentido, es pertinente reconocer que el IECM cuenta con una larga tradición en la promoción de la participación ciudadana en el extranjero. En primer lugar, desde 2017 el IECM tiene un área específica de vinculación con la diáspora chilanga, encargada de generar estrategias permanentes de acercamiento, retroalimentación y promoción del voto. En segundo lugar, en 2019 la entonces Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos creó la Red Voto Chilango, con más de dos mil contactos de capitalinos residentes en el extranjero. Esta red ha permitido tener un contacto directo y personal, así como llevar a cabo actividades de diagnóstico y retroalimentación como *focus group*, sondeos, encuestas y reuniones virtuales.

En tercer lugar, a partir de la experiencia de las elecciones de 2021, se consideró relevante establecer un programa de trabajo estratégico 2022-2024, enfocado en realizar actividades durante el periodo, en preparación para los comicios de 2024 y no unos meses antes de ellos. Esta estrategia incluyó actividades como acercamientos virtuales con las consejerías, para fomentar la credencialización desde el extranjero, brindar cursos sobre la cultura y contexto electoral de la Ciudad de México, para fortalecer el lazo de la comunidad, así como de nuevas generaciones, giras de trabajo, entre otras tareas.

Sondeo realizado a la ciudadanía oriunda de la Ciudad de México residente en el extranjero

Como parte de los preparativos para la emisión del voto en el extranjero de 2024, en 2022 el IECM realizó un sondeo entre personas registradas en la Ciudad de México residentes en el extranjero, con el propósito de conocer su perfil y características, y así contar con elementos que orientaran el diseño adecuado de la citada estrategia 2022-2024.

El sondeo se llevó a cabo a través de un cuestionario en línea, el cual contó con 26 preguntas organizadas en cuatro secciones temáticas: 1) composición sociodemográfica; 2) sobre la participación política desde el extranjero; 3) sobre los procesos de credencialización y registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero; y 4) lazos con su lugar de origen. Al final del cuestionario se habilitó una sección para que la ciudadanía expusiera directamente sus quejas, comentarios o preguntas (IECM, 2022b, p. 7).

Algunos de los datos y cifras más relevantes de este ejercicio se refieren a lo siguiente:

1. Se recibieron 1,250 respuestas, aunque sólo en 980 casos se contestó en su totalidad el cuestionario.
2. La participación fue casi paritaria, con una leve predominancia del sexo femenino (53%); el 45% correspondió a hombres y el 2% restante se identificó con la categoría “otro”.
3. La mayoría de quienes respondieron el cuestionario se ubica en el rango de edad entre los 36 y los 55 años.
4. El país que concentra la mayor cantidad de personas provenientes de la Ciudad de México que radican en el exterior fue Canadá, seguido de España, Estados Unidos, Alemania y Francia.
5. Se descubrió que en su mayoría la diáspora capitalina cuenta con instrucción académica, pues el 83% tiene, al menos, licenciatura concluida. Cabe agregar que el grupo más numeroso fue de quienes poseen maestría.
6. Más del 75% de las personas encuestadas reportaron un uso frecuente de los idiomas español e inglés.

7. Las principales causas de migración reportadas fueron los estudios y el trabajo.
8. Las principales razones esgrimidas por las y los capitalinos para tramitar su credencial para votar en el extranjero fueron precisamente para ejercer su derecho al voto y para identificarse.
9. El 89% de las y los participantes en el sondeo consideró que el trámite para obtener su credencial para votar en el extranjero resultaba adecuado.
10. Quienes votaron en la elección por la diputación migrante en 2021 señalaron tener prácticamente confianza absoluta en la modalidad de voto electrónico al otorgarle el puntaje más alto (10); en cambio, quienes optaron por la vía postal tuvieron un nivel menor de confianza, al calificarla con 8 puntos sobre 10.
11. El sondeo permitió advertir que las redes sociales son medios privilegiados para la obtención de información: el 54% de las personas encuestadas admitió preferir el uso de Facebook o Twitter para informarse sobre los procesos electorales.
12. El 85% de las personas encuestadas reportó tener gran interés en la política de México y de la Ciudad de México. Sólo el 8% señaló no tener interés en la política, y el 7% estuvo más interesado en la política de su lugar de residencia en el extranjero.
13. El 72% de las personas encuestadas dijo viajar a la Ciudad de México una vez al año, lo que pone de manifiesto su cercanía e interés con la capital mexicana y su comunidad.
14. Un dato interesante se refiere a que el 59% de las personas participantes en el sondeo afirmó no enviar nunca remesas a México.

Generalidades

A partir del diagnóstico referido se iniciaron los preparativos para recabar el voto en el extranjero de las y los habitantes de la Ciudad de México. Al respecto, vale la pena señalar que el 2 de junio de 2023 se publicaron en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* diversas reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales capitalino, en específico a los artículos 4, 6, 36, 50, 63, 76 y 83, con el fin de incorporar el voto de las personas en estado de postración (IECM, 2024a, p. 3).

Lo anterior obedece a que el 7 de agosto de 2023 el Consejo General del IECM emitió el Acuerdo IECM/ACU-CG-069/2023, por el que modificó tanto la denominación como las funciones del Comité encargado de coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero para la elección de la Jefatura de Gobierno y de la diputación migrante para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 (COVECM 2024), para instalar en su lugar el Comité encargado de coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero y de quienes se hallan en estado de postración para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 (COVEPEP 2024) (IECM, 2024a, p. 3).

Los objetivos específicos que se trazó el Comité se refieren a lo siguiente:

1. Conocer el universo de potenciales votantes desde el extranjero y en situación de postración, así como su ubicación y distribución;
2. Conocer los convenios generales de coordinación y colaboración entre el IECM, el INE y demás organismos para la instrumentación del voto en el extranjero y de personas en situación de postración;
3. Dar seguimiento a los mecanismos para promover la participación de residentes en el extranjero, así como en situación de postración, para realizar los trámites que les permitan formar parte del padrón electoral y de la lista nominal;
4. Conocer mecanismos, normatividad, procedimientos y documentación alusiva a la materia;
5. Dar seguimiento al sistema electrónico para hacer constar los resultados en las actas;
6. Conocer el costo de los servicios postales derivado de los envíos que por correo realice el Instituto a las ciudadanas y los ciudadanos residentes en el extranjero, así como de los servicios digitales, tecnológicos, operativos y de promoción, para su inclusión en el presupuesto institucional;

7. Presentar un informe estadístico de personas residentes en el extranjero y en situación de postración (IECM, 2024a, p. 5).

En el marco de los preparativos para la elección de la diputación migrante destacan los siguientes acuerdos, adoptados por el Comité y por el Consejo General del IECM:

1. ACU/COVEPEP/06/2023, referente al Programa de Trabajo y Calendario de Sesiones del Comité;
2. ACU/COVEPEP/10/2023, con el que se aprobó el Documento Rector para recabar el voto en el extranjero;
3. ACU/COVEPEP/02/2024, referente al anteproyecto de Acuerdo del Consejo General sobre lineamientos para difundir propaganda electoral en el marco del voto de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero;
4. ACU/COVEPEP/06/2024, respecto al anteproyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba designar a las personas funcionarias del Instituto Electoral para que participaran en la apertura del Sistema de Voto Electrónico por Internet, así como en el escrutinio, cómputo y en la firma de las actas de cómputo y recepción de los paquetes electorales.

Cabe señalar que el documento rector al que hace referencia el Acuerdo ACU/COVEPEP/10/2023 fue justamente el instrumento que permitió planificar y coordinar de manera precisa las actividades relacionadas con la recolección del voto en el extranjero de las ciudadanas y los ciudadanos de la capital para elegir a la persona titular de la Jefatura de Gobierno y para definir la diputación migrante. No obstante, las actividades se llevaron a cabo, de manera transversal por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística, la Unidad Técnica de Comunicación Social y Difusión, y la Dirección de Vinculación con Organismos Externos.

El documento rector planteaba líneas de acción concretas, en concordancia con los objetivos específicos señalados líneas arriba, las cuales se refieren a lo siguiente:

1. Diagnóstico de la situación de las y los posibles votantes, respecto al universo, ubicación geográfica y la factibilidad de participación electoral añadiendo un análisis a las credenciales entregadas a la ciudadanía.
2. Seguimiento a las tareas generales de coordinación y colaboración interna entre las áreas del IECM, y externa entre el INE y el IECM para la instrumentación del voto de las personas oriundas de la Ciudad de México residentes en el extranjero.
3. Seguimiento a la estrategia de vinculación con la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero 2022-2024.
4. Seguimiento a la estrategia de comunicación para adaptarse a las etapas del proceso del voto en el extranjero, que fijaría los mecanismos adecuados para promover y difundir la elección de la Jefatura de Gobierno y la diputación migrante.
5. Seguimiento a la organización y celebración de debates, con el propósito de generar condiciones para motivar un voto informado;
6. Elaborar documentos de seguimiento y evaluación para el cumplimiento de las tareas de cada área vinculada, y dejar constancia documental de los trabajos coordinados por el Comité (IECM, 2024b).

En el siguiente apartado se abundará sobre los puntos 3 y 4, relacionados con la promoción y difusión del voto de las y los capitalinos radicados en el extranjero.

Actividades de promoción y vinculación del voto chilango en 2024

Como parte de la estrategia de vinculación se consideró preponderante construir y fortalecer vínculos con organismos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, que resultaran útiles para promover la participación de la diáspora capitalina alrededor del mundo. En tal sentido, se llevaron a cabo más de 30 reuniones con la Red de Voto Chilango, una alianza estratégica con notables liderazgos de migrantes en

el extranjero y, por lo mismo, con gran capacidad de convocatoria entre sus comunidades.

De modo similar, se previeron reuniones con otras organizaciones de migrantes no necesariamente relacionadas con la Red de Voto Chilango. Además, se realizó un mapeo de listas o cuentas de Twitter, Instagram y otras redes sociales, con el fin de identificar personas con liderazgo y presencia entre asociaciones o grupos de migrantes, con el propósito de concertar su apoyo para la promoción del voto en el extranjero.

También se realizaron algunos grupos de enfoque con personas migrantes, además de la suscripción de un convenio de apoyo y colaboración con el INE, sumado a algunos acercamientos con centros de estudios en el extranjero.

Respecto a los grupos de enfoque, se efectuaron dos sesiones virtuales con grupos diferentes de la comunidad chilanga residente en el extranjero, en específico en Estados Unidos, Canadá, España e Inglaterra (IECM, 2023).

Por lo que se refiere a los esfuerzos de difusión, se impulsó una campaña institucional, principalmente en medios digitales, cuyo propósito era igualmente promover el voto de la ciudadanía de la Ciudad de México en el extranjero. En tal sentido, se robusteció el micrositio “Voto chilango en el extranjero” (<http://www.votochilango.mx/>), el cual no sólo sirvió como plataforma de comunicación institucional, sino como repositorio, ya que ahí se colocaba información relevante relacionada tanto con el voto en el extranjero como, en general, con el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.

En el micrositio es posible hallar documentos institucionales, como acuerdos, podcasts grabados por las y los consejeros del Instituto, materiales de difusión, boletines y ligas a sitios de interés relacionados con el voto en el extranjero, entre otros recursos. También se incluyeron videos con testimonios de residentes en el extranjero, en los que exponían la importancia de participar en la designación de representantes y alentaban a ejercer el derecho al voto a la distancia.

En el caso de los boletines, en específico se dio consistencia a la publicación *Corazón Chilango*, mediante la asignación de una periodicidad mensual y la difusión tanto en las redes sociales institucionales como por

medio del micrositio Corazón Chilango. Vale la pena destacar la impresión de algunos materiales de difusión que se distribuyeron vía postal.

En 2022 se emitió la convocatoria para que la ciudadanía residente en el extranjero que así lo deseara pudiera grabar una cápsula mediante la cual contara su experiencia fuera del país e invitara a votar. Como resultado, se obtuvieron 10 cápsulas, desde 10 ciudades distintas del mundo.

Mediante el Acuerdo ACU-CG-094/2024, el Consejo General del IECM aprobó el *souvenir* y el contenido del denominado “Políptico”, los cuales se incluyeron en el paquete electoral postal que se les envió a las y los mexicanos residentes en el extranjero que manifestaron su interés por participar en las elecciones de 2024. El *souvenir* consistió en un conjunto de postales con imágenes de sitios representativos de la Ciudad de México, junto con una frase que agradecía de manera anticipada la participación de la ciudadanía chilanga en el exterior y que destacaba su relevancia.

El *Políptico* era un documento que incluía el perfil de las y los distintos candidatos que se postularon a los cargos de la Jefatura de Gobierno y de la diputación migrante, junto con su nombre, fotografía y emblemas de los partidos que los postulaban; con el objetivo de alentar el voto informado.

Se implementaron siete rutas de trabajo que abarcaron nueve ciudades en Estados Unidos (Chicago, Dallas, Los Ángeles, Las Vegas, Houston, Austin, Washington D.C., Atlanta y Nueva York). Como resultado de las rutas, se desarrollaron más de 90 actividades sustantivas.

En definitiva, se llevaron a cabo actividades creativas que fueron más allá de reuniones virtuales informativas, buscando no únicamente promover información de derechos político-electorales, sino un verdadero vínculo con la diáspora que trascendiera los correos electrónicos y que pudiera generar empatía con la situación que viven nuestros connacionales allende las fronteras.

CONCLUSIONES

El reconocimiento del voto en el extranjero ha significado un largo esfuerzo por parte de la ciudadanía que radica fuera del país; así como de

instituciones encargadas de promover los derechos político-electorales, como es el caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México. El camino ha estado lleno de dificultades e incluso de resistencias, aunque la mayoría han sido sorteadas hasta llegar al contexto actual en el que la diáspora mexicana puede participar en los comicios sin que las fronteras y la distancia sean obstáculo para ello. En el caso de la ciudadanía capitalina que se encuentra fuera de México, ésta tiene la oportunidad de participar en la integración del poder público y la designación de representantes, e incluso puede formar parte de ejercicios de participación ciudadana, concretamente en la Consulta de Presupuesto Participativo.

La ampliación de los alcances del derecho al voto de connacionales en el extranjero también repercute en la configuración de la diputación migrante, que supone un mecanismo para que la ciudadanía residente en el extranjero vea representados sus intereses en territorio nacional. Para el caso de la Ciudad de México, la adopción de esta figura fue igualmente complicada, aunque en la actualidad parece estar bien delimitada, lo cual no implica que no sea perfectible.

Por otro lado, es posible advertir que la diáspora chilanga alrededor del mundo no solamente es numerosa, sino muy activa, ávida de participar en los asuntos públicos nacionales. Aun así, resulta fundamental continuar los esfuerzos de promoción del voto en el extranjero para que cada vez más personas lo ejerzan. En tal sentido, el IECM realiza importantes esfuerzos al respecto impulsando actividades informativas desde territorio nacional y también *in situ*, mediante el acercamiento con organizaciones civiles de migrantes, organismos multilaterales y representaciones del Estado mexicano en el extranjero.

En sentido similar, es fundamental que el Instituto persista en sus esfuerzos de innovación operativa para facilitar la emisión del voto desde el extranjero y en ejercicios de participación ciudadana. Por ello, la actualización permanente del Sistema Electrónico por Internet es crucial, ya que tal sistema permite la emisión del voto o de la opinión, para el caso de la Consulta de Presupuesto Participativo, desde un dispositivo móvil.

El principio de progresividad de los derechos humanos no sólo obliga a las autoridades a evitar regresiones, conlleva a impulsar, además, su potenciación. El caso del voto en el extranjero no es la excepción y, por ello, resulta crucial sistematizar la experiencia acumulada, en particular

al contar como referente con la de 2024, para preparar la elección intermedia de 2027.

Por último, algunos retos para los próximos comicios son los siguientes:

- a. Mantener una estrategia estructurada y focalizada de vinculación que permita que años antes de las elecciones, la ciudadanía cuente con su credencial para votar; para ello, resulta fundamental que tal estrategia se lleve a cabo de la mano con el INE, instancia rectora en la integración de la lista nominal desde el extranjero.
- b. Maximizar los recursos humanos y financieros para la realización de giras de trabajo informativas, principalmente a Estados Unidos. Es decir, generar una estrategia global que incluya al Instituto Nacional Electoral y también a otros Organismos Públicos Locales, con la finalidad de poder visitar más ciudades y brindar información general y específica, con recursos compartidos. Lo anterior, considerando que hay población migrante en cada ciudad en el extranjero.
- c. Hacer los ajustes necesarios al sistema de datos personales correspondiente para que el Instituto Nacional Electoral pueda compartir con los Organismos Públicos Locales los datos de contacto de la diáspora de las entidades y brindar información concreta de las elecciones locales.

FUENTES CONSULTADAS

- Avilés Demeneghi, S. (2023). Diputación migrante. SUP-REC-88/2020. En G. D. Ruvalcaba García y C. L. Wong Meraz (coords.). *Sentencias relevantes de la Sala Superior del TEPJF. Comentarios de magistraturas locales*. TEPJF. Fuerza Migrante. (s.f.). *Preguntas y respuestas sobre la diputación migrante*. <https://fuerzamigrante.org/cartas-publicas/>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México* [GOCM]. (2017). Decreto que contiene las Observaciones del jefe de Gobierno de la Ciudad de México respecto del diverso por el que se abroga el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal y se expide el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad De México y la Ley Procesal Electoral para Ciudad De México; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Penal para el Distrito Federal. *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 7 de junio de 2017. <https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/codigo-instituciones-procedimientos-electorales-cdmx-09042026.pdf>
- Instituto Electoral de la Ciudad de México [IECM]. (2022a). *Libro blanco del voto de la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero para la elección de la diputación migrante. Proceso Electoral Local Ordinario 2021-2022*.
- IECM. (2022b). *Informe de resultados del sondeo realizado a la ciudadanía oriunda de la Ciudad de México residente en el extranjero*. http://www.votochilango.mx/assets/files/Informe_Resultados_Sondeo.pdf
- IECM. (2023). Presentación del análisis y resultados del Focus Group sobre la estrategia de vinculación con la ciudadanía de la Ciudad de México residente en el extranjero 2022-2024.
- IECM. (2024a). *Informe final de actividades del COVEPEP 2023-2024*. <http://www.votochilango.mx/wp-content/uploads/2024/11/Informe-final-COVEPEP-2024.pdf>
- IECM. (2024b). *Documento Rector para recabar el voto de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero*. <http://www.votochilango.mx/wp-content/uploads/2024/11/Documento-Rector-para-recabar-el-voto-de-las-personas.pdf>

IECM. (2025). Histórico de Votación del Voto Chilango. <http://www.votochilango.mx/index.php/historico/>

Instituto Nacional Electoral [INE]. (2024). Te invitamos a conocer las sedes consulares donde podrás emitir tu voto extranjero de manera presencial. <https://centralectoral.ine.mx/2024/01/03/te-invitamos-a-conocer-las-sedes-consulares-donde-podras-emitar-tu-voto-extranjero-de-manera-presencial/>

Acuerdos

IECM/ACU-CG-060/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban los Lineamientos para el registro de la diputación migrante electa por el principio de representación proporcional, para el Proceso Electoral Local 2020-2021. <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2020/IECM-ACU-CG-060-2020.pdf>

IECM/ACU-CG-069/2023. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba la modificación de la denominación y funciones del Comité encargado de coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero para la elección de la Jefatura de Gobierno y de la Diputación Migrante de la Ciudad de México (COVECM 2024) por la de Comité encargado de coordinar las actividades tendentes a recabar el voto de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero y de las personas en estado de postración para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 (COVEPEP 2024), así como la ratificación de las personas Consejeras Electorales que lo integran. <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2023/IECM-ACU-CG-069-2023.pdf>

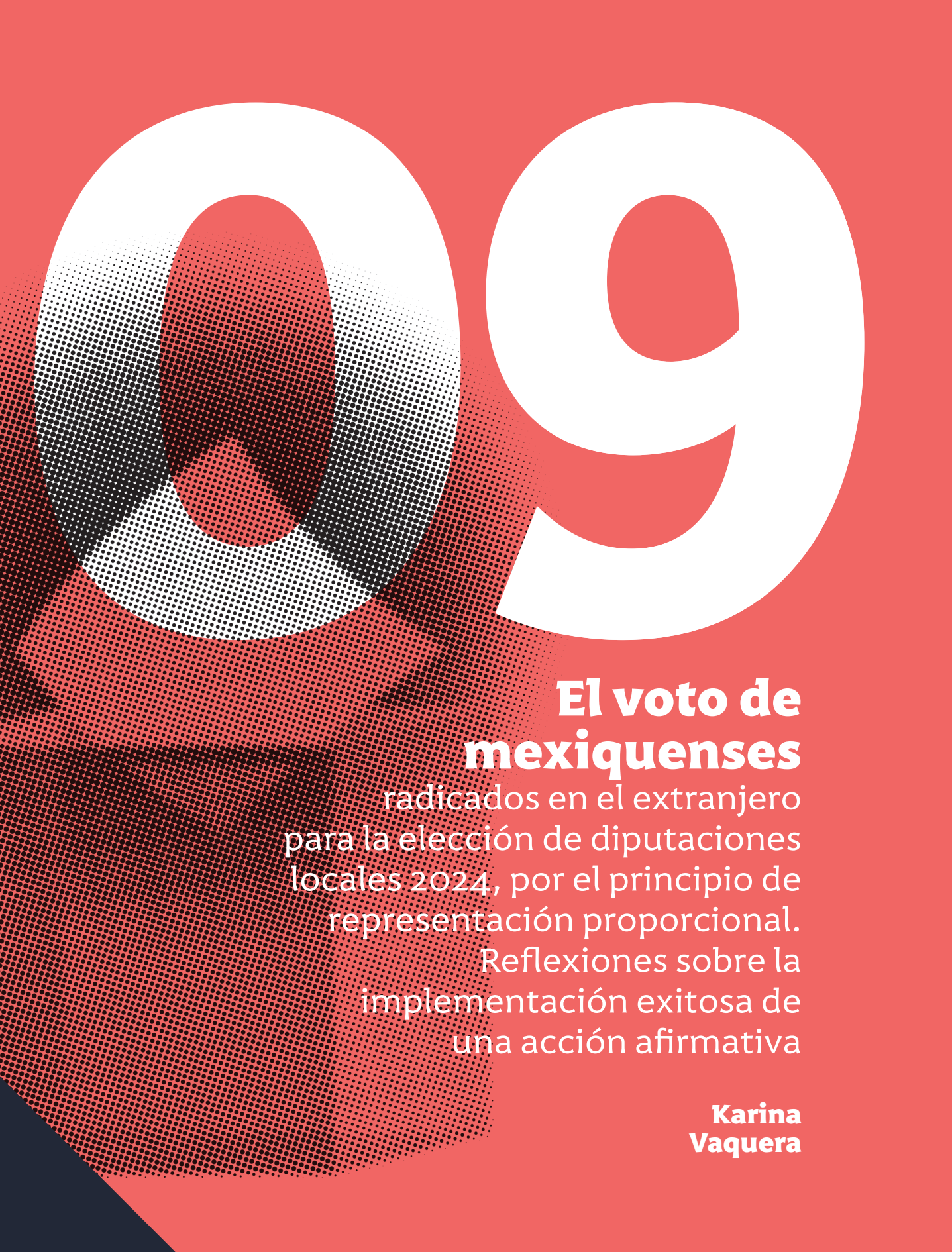
IECM/ACU-CG-094/2024. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se aprueba el souvenir y el contenido del denominado “Políptico”, los cuales formarán parte del Paquete Electoral Postal (PEP) y de la información electrónica para el voto de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024. <https://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2024/IECM-ACU-CG-094-2024.pdf>

- ACU/COVEPEP/06/2023. Se aprueba por unanimidad el Programa de Trabajo y Calendario de Sesiones del Comité encargado de coordinar las actividades tendientes a recabar el voto de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero y de las personas en estado de postración, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024.
- ACU/COVEPEP/10/2023. Se aprueba por unanimidad el Documento Rector para recabar el voto de las Personas Originarias de la Ciudad de México Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024.
- ACU/COVEPEP/02/2024. Se aprueba por unanimidad el Anteproyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se aprueban los Lineamientos para difundir los mensajes, propuestas y/o plataformas electorales de los Partidos Políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas sin partido, en el marco del Voto de las personas originarias de la Ciudad de México Residentes en el Extranjero en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024.
- ACU/COVEPEP/06/2024. Se aprueba por unanimidad el Anteproyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México por el que se aprueba designar a las personas funcionarias de este Instituto Electoral para que, en su representación, participen en la apertura del Sistema de Voto Electrónico por Internet, así como en el escrutinio y cómputo realizado en las Mesas de Escrutinio y Cómputo Electrónicas y Postales, durante la obtención de los resultados de la votación emitida en el extranjero para las elecciones de la Jefatura de Gobierno y Diputación Migrante de la Ciudad de México, así como en la firma de las actas de cómputo y recepción de los paquetes electorales, que se realizarán en el Local Único, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024.

Resoluciones

- SUP-REC-88/2020. Recurso de Reconsideración. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-88-2020>





El voto de mexiquenses

radicados en el extranjero
para la elección de diputaciones
locales 2024, por el principio de
representación proporcional.

Reflexiones sobre la
implementación exitosa de
una acción afirmativa

**Karina
Vaquera**

187	Introducción
190	Acciones de difusión
190	Trámite de la credencial para votar e inscripción a la LNE-Extranjero (del 5 de diciembre de 2023 al 25 febrero de 2024)
193	Promoción del voto por modalidad seleccionada (del 26 de febrero al 2 de junio de 2024)
195	Agradecimiento a votantes (del 4 al 20 de junio de 2024)
198	Acciones de comunicación
213	Acciones de vinculación
223	Conclusiones
228	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

En julio de 2023, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) recibió un escrito de una ciudadana, mediante el cual solicitó, en su carácter de persona residente en el extranjero, que se garantizara su derecho político-electoral a votar en la elección de diputados locales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en el Proceso Electoral 2023-2024, “así como la implementación de acciones afirmativas en a favor de la ciudadanía mexiquense residente en el extranjero para tutelar su derecho a ser votada en dicha elección, y consecuentemente, se propicie su participación y representación política”, según una parte de la solicitud de la ciudadana citada en los antecedentes del Acuerdo IEEM/CG/93/2023, aunque cabe señalar que la normatividad vigente en la entidad sólo contempla el voto de la ciudadanía mexiquense en el extranjero para la elección de gubernatura.

En atención a la respuesta de la Secretaría Ejecutiva del IEEM mediante oficio IEEM/SE/6692/2023, del 25 de julio de 2023, la ciudadana promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local (JDCL), radicado en el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) con el expediente JDCL/80/2023, que en agosto de ese año determinó que el Consejo General debía emitir una respuesta, por lo que el órgano máximo de dirección aprobó el Acuerdo IEEM/CG/93/2023 “Por el que se da cumplimiento a la sentencia recaída al Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Local JDCL/80/2023”, en el cual se acordó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] este Instituto se encuentra impedido, en este momento para atender de manera favorable la solicitud en términos de lo manifestado en el escrito de la ciudadana [...] es decir, las circunstancias fácticas y jurídicas impiden que el IEEM implemente, en este momento, acciones afirmativas para que la ciudadanía mexiquense que radica en el extranjero pudiese ser votada en las próximas elecciones de diputaciones y ayuntamientos de la Entidad para el Proceso Electoral 2024.

Sin embargo, la actora se inconformó ante la resolución y, a los pocos días, presentó una nueva demanda en contra de ella, con fecha del 29 de agosto, la cual fue turnada al TEEM y radicada con el expediente JDCL/83/2023, cuyo resultado fue la revocación del Acuerdo denunciado y la obligación del IEEM de:

1. Diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, a fin de que, puedan emitir su sufragio para diputados locales por el principio de representación proporcional en el próximo proceso electoral local.

[...]

3. Llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. Este estudio deberá llevarlo a cabo una vez finalizado el proceso electoral en curso y ponerlo a disposición del Congreso Local para los efectos conducentes.

De esta manera, el 7 de noviembre, se solicitó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), mediante oficio IEEM/SE/7561/2023, la incorporación de este instituto a las actividades de planeación, preparación, organización e instrumentación del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos residentes en el Extranjero. Al día siguiente, el Consejo General del IEEM aprobó, mediante el Acuerdo IEEM/CG/120/2023, la creación de la Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero, para la Elección de Diputaciones Locales 2024, por el principio de representación proporcional (CEVMRE) como órgano auxiliar que garantizase el derecho político-electoral a ejercer el sufragio y que llevase a cabo un estudio respecto de la eficacia y el funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Electoral 2023-2024, con la finalidad de determinar si era necesario realizar ajustes en los próximos procesos y ponerlo a disposición del Congreso Local, así como

la designación de la titular de la Dirección de Participación Ciudadana (DPC) como Secretaria Técnica de la CEVMRE.

A finales de ese mismo mes, el Consejo General del IEEM aprobó el Acuerdo IEEM/CG/121/2023, por el que se designó representante del Instituto Electoral del Estado de México para que integrase el Grupo de Trabajo Interinstitucional para el Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales Locales 2023-2024 ante el Instituto Nacional Electoral, recibiendo la titular de la DPC la designación, como resultado de la Resolución INE/CG621/2023 del Consejo General del INE, relativa a incorporar al IEEM a las actividades de planeación, preparación, organización e instrumentación del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE).

Finalmente, el 13 de diciembre de 2023, el Consejo General del IEEM, aprobó mediante el Acuerdo IEEM/CG/131/2023, el Programa Específico de Difusión, Comunicación, Vinculación, Acciones en Plataformas Digitales y Educación Electoral del Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero para la Elección de Diputaciones Locales 2024, por el principio de representación proporcional (Programa Específico 2024), con el fin de definir las actividades que el Instituto implementaría, mediante cinco estrategias, para informar y promover la participación ciudadana, y el voto entre la ciudadanía mexiquense radicada en el extranjero.

En el presente texto se describen las principales acciones de difusión, comunicación y vinculación implementadas por el IEEM y que dan cuenta de la participación más alta de mexiquenses que, residiendo en el extranjero, votaron por un cargo de elección local.

ACCIONES DE DIFUSIÓN

Como parte de las acciones de difusión del voto de la ciudadanía mexicana que radica en el extranjero, se asignó a la Dirección de Participación Ciudadana coadyuvar y dar seguimiento a la implementación del Programa Específico 2024; dado lo cual, a partir del eslogan y el racional creativo establecidos por el INE, diseñó y produjo diversos materiales gráficos, como *banners*, infografías o carteles, para invitar a participar en cada una de las etapas que conformaban el proceso que a continuación se enlista:

- ▶ Trámite de la credencial para votar.
- ▶ Inscripción a la Lista Nominal de Electores en el Extranjero (LNE-Extranjero).
- ▶ Promoción del voto por modalidad seleccionada.
- ▶ Agradecimiento a votantes.

Estos materiales se difundieron a través de las principales redes sociales institucionales (Facebook, X e Instagram) y las actividades estuvieron a cargo de la Unidad de Comunicación Social (UCS) del IEEM.

Trámite de la credencial para votar e inscripción a la LNE-Extranjero (del 5 de diciembre de 2023 al 25 febrero de 2024)

Al tratarse de trámites simultáneos,¹ se elaboraron y difundieron cinco infografías—tres de éstas traducidas al inglés—y un folleto con información relevante sobre los periodos establecidos para obtener la credencial para votar en el extranjero (CPVE) y el registro en la LNE-Extranjero: sus requisitos y las diferentes modalidades de votación y, además, en virtud de la ampliación del periodo al 25 de febrero de 2024 para que las

1 Ambos trámites iniciaron el 1º de septiembre de 2023 y se planeaba que finalizaran el 20 de febrero de 2024.

mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar en las elecciones concurrentes 2023-2024, algunas infografías fueron actualizadas con este dato para proseguir con su divulgación (figura 1).

De acuerdo con datos proporcionados por la UCS, su difusión en las redes sociales oficiales del Instituto, durante este periodo, tuvo un alcance de 150,364 personas, como se observa en la tabla 1.

FIGURA 1. Materiales de difusión sobre VMRE elaborados y difundidos por la DPC (del 5 de diciembre de 2023 al 25 de febrero de 2024)



Continúa...

VOTO
MEXIQUENSES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Mexiquenses Residentes en el Extranjero

que se hayan registrado, podrán votar en las **#Elecciones2024MX** para elegir:

CARGOS FEDERALES

- Presidencia de la República
- Senadurías

(Y por primera vez en el Estado de México)

CARGOS LOCALES

- Diputaciones Locales por el principio de Representación Proporcional

Más información en:
[www.votoextranjero.mx](https://votoextranjero.mx/voto-extranjero/index.html)
<https://datosmexico.inec.org.mx/voto-extranjero/index.html>

¡Vota!

VOTO
MEXIQUENSES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Mexiquenses living abroad

If you registered to vote abroad, you can now participate in **#Elecciones2024MX**:

IN FEDERAL ELECTIONS

- Presidency
- Senates

(and first time in the State of Mexico)

IN LOCAL ELECTIONS

- Proportional Representation Deputations

For more information, please visit:
[www.votoextranjero.mx](https://votoextranjero.mx)
<https://datosmexico.inec.org.mx/voto-extranjero/index.html>

¡Vota!

VOTO
MEXIQUENSES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Mexiquense

voter registration deadline is **february 20, 2024**

Don't forget to register! If you have processed your voter card:

www.votoextranjero.mx

You can choose between three ways to vote:

- Electronic Vote Online**
Should voters choose Internet voting, they will have to provide an e-mail and a mobile number to which both the password and the necessary information to access the system and cast their vote will be sent.
- Postal Voting**
Should they opt for postal voting, they will receive the necessary documents and materials at their registered domicile.
- Vote on Election Day (in person)**
If you choose to cast your vote on Election Day, you must go to your nearest consulate to do so. See the list of consulates in www.votoextranjero.mx

For more information, please visit:
[www.votoextranjero.mx](https://votoextranjero.mx)
<https://datosmexico.inec.org.mx/voto-extranjero/index.html>

¡Vota!

VOTO
MEXIQUENSES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

¡Se amplía el plazo!

Si aún no te has registrado, podrás hacerlo hasta el **25 de febrero de 2024**

Si tramitaste tu Credencial para Votar en México o en el Extranjero, no olvides registrarte en:

www.votoextranjero.mx

Al registrarte podrás elegir una de las 3 modalidades de votación:

- Voto Electrónico por Internet**
Lee cómo de votación legítima de correo electrónico registrado
- Voto Postal**
El Paquete Electoral Postal llegará al domicilio registrado
- Voto Presencial**
En alguno de los 22 Consulados acreditados con el INE

For more information, please visit:
[www.votoextranjero.mx](https://votoextranjero.mx)
<https://datosmexico.inec.org.mx/voto-extranjero/index.html>

¡Vota!

VOTO
MEXIQUENSES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Mexiquense que vives en el extranjero

¿SABÍAS QUÉ...?

Como avance en el reconocimiento de los derechos humanos, en las **#Elecciones2024MX**, además de votar por la **Presidencia de la República y las Senadurías...**, por primera vez para el Estado de México, podrá votar también por la figura de:

Diputaciones Locales por el principio de Representación Proporcional

En atención a una demanda presentada por una ciudadana mexiquense en el extranjero, identificado mediante el expediente JDCI/RS/2023, el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) determinó que el IREH debía:

Crear e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para la ciudadanía mexiquense residente en el extranjero, a fin de que puedan emitir su sufragio para diputaciones locales por el principio de representación proporcional en el próximo proceso electoral local.

Más información en:
[www.votoextranjero.mx](https://votoextranjero.mx)
<https://datosmexico.inec.org.mx/voto-extranjero/index.html>

¡Vota!

VOTO
MEXIQUENSES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Mexiquenses living abroad

DID YOU KNOW...?

In **#Elecciones2024MX**, in addition to voting for the **Presidency and Senators**, for first time you can vote in local elections for:

Proportional Representation Deputation

In compliance with the ruling of the Local Electoral Court JDCI/RS/2023, that determined that:

the right to vote in the Proportional Representation Councils must be guaranteed to Mexicans living abroad, the General Council of the IREH approved, for the purposes of the year 2024 electoral legislation.

For more information, please visit:
[www.votoextranjero.mx](https://votoextranjero.mx)
<https://datosmexico.inec.org.mx/voto-extranjero/index.html>

¡Vota!

TABLA 1. Resultados de la difusión de las infografías sobre VMRE elaboradas por la DPC (del 5 de diciembre de 2023 al 25 de febrero de 2024)

Red social	Núm. de publicaciones	Impresiones	Interacciones
Facebook	97	115,001	1,431 (reacciones, comentarios, shares y clics)
X	97	21,682	614 (me gusta, comentarios, RT y clics)
Instagram	97	13,681	341 (me gusta, comentarios, compartir y veces que se guardó)

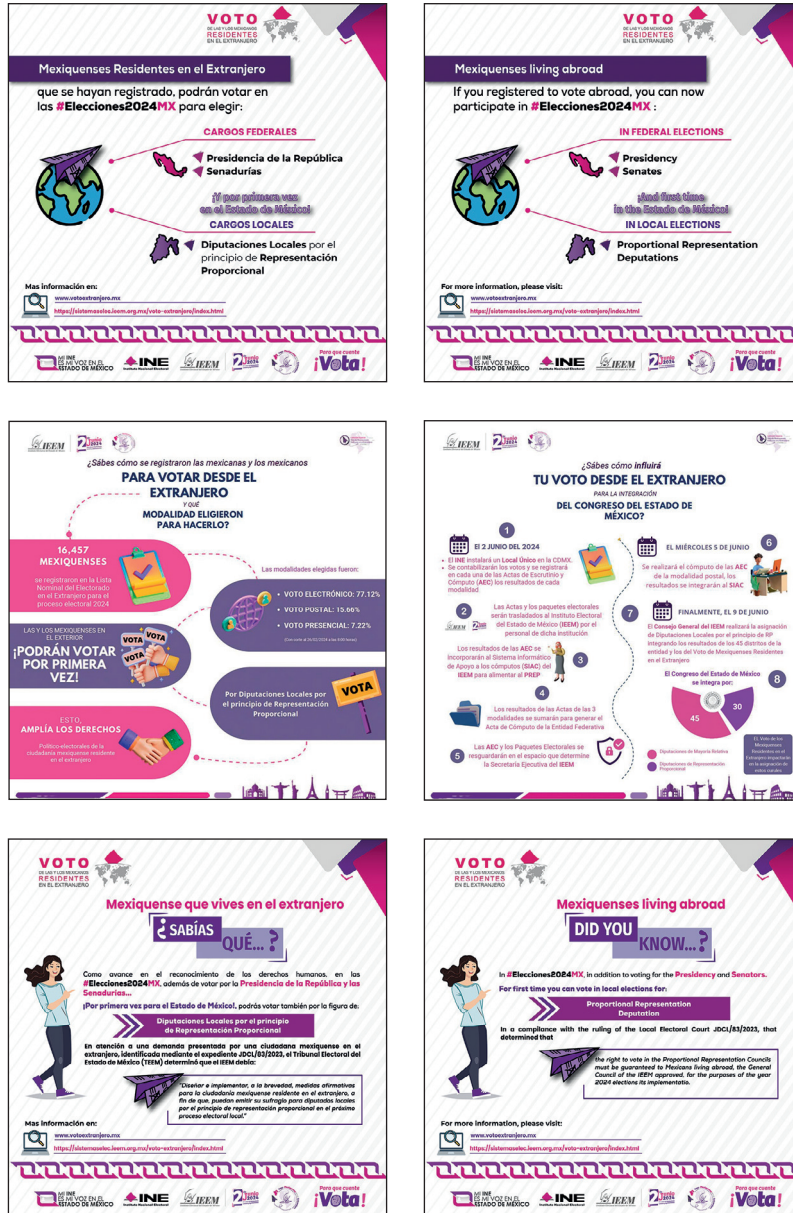
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la UCS del IEEM (enero y marzo de 2024).

Promoción del voto por modalidad seleccionada (del 26 de febrero al 2 de junio de 2024)

Una vez concluida la primera etapa de credencialización e inscripción en la LNE-Extranjero, en la que se lograron 16,457 registros —con datos del Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero del INE al 26 de febrero de 2024—, continuó la difusión de dos infografías en las que se describían los cargos de elección por los cuales las personas mexiquenses en el extranjero podrían votar, que además contaban con su versión en inglés.

Adicionalmente, se elaboraron dos más: una con los resultados del registro de la ciudadanía mexiquense a la LNE-Extranjero y la otra describiendo el proceso que seguiría el voto de cada persona que sufrague desde el exterior, hasta llegar al IEEM e incorporarse al conjunto de votos recibidos para determinar la asignación de diputaciones locales por el principio de representación proporcional (figura 2).

FIGURA 2. Materiales de difusión sobre VMRE elaborados por la DPC
y difundidos (del 26 de febrero al 20 de mayo de 2024)



En este periodo, la UCS señaló que la difusión de estos seis materiales, mediante las redes sociales del IEEM, alcanzaron las 126,026 personas (tabla 2).

TABLA 2. Resultados de la publicación de las infografías sobre VMRE elaboradas por la DPC (del 26 de febrero al 2 de junio de 2024)

Red social	Núm. de publicaciones	Impresiones	Interacciones
Facebook	83	97,738	814 (reacciones, comentarios, <i>shares</i> y clics)
X	83	18,087	416 (me gusta, comentarios, RT y clics)
Instagram	83	10,201	456 (me gusta, comentarios, compartir y veces que se guardó)

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la UCS del IEEM (abril y mayo de 2024).

Agradecimiento a votantes (del 4 al 20 de junio de 2024)

Finalmente, se elaboraron cuatro infografías para agradecer la participación de la ciudadanía mexiquense que ejerció, por primera vez, su derecho al voto por diputaciones locales por el principio de representación proporcional desde el extranjero, que también contaron con su versión en inglés (figura 3).

FIGURA 3. Materiales de difusión sobre VMRE elaborados por la DPC y difundidos (del 4 al 20 de junio de 2024)



Continúa...



Los datos de la UCS mencionan que la difusión de estas infografías, a través de las redes sociales del IEEM, alcanzaron las 68,488 personas, como se muestra en la tabla 3.

TABLA 3. Resultados de la publicación de las infografías sobre VMRE elaboradas por la DPC (del 4 al 20 junio de 2024)

Red social	Núm. de publicaciones	Impresiones	Interacciones
Facebook	47	51,056	814 (reacciones, comentarios, shares y clics)
X	47	11,813	416 (me gusta, comentarios, RT y clics)
Instagram	48	5,619	456 (me gusta, comentarios, compartir y veces que se guardó)

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la UCS del IEEM (abril y mayo de 2024).

En conjunto, para informar acerca del reconocimiento del derecho de las personas mexiquenses que radican en el extranjero de votar por los cargos de diputaciones locales de representación proporcional durante el Proceso Electoral Local 2024, se elaboraron 12 materiales para su difusión orgánica por medio de las redes sociales del Instituto, sobre todo infografías y un folleto, de los cuales, adicionalmente se tradujeron seis al inglés, para así alcanzar 344,878 personas que las vieron y, que de alguna forma, tuvieron alguna interacción con ellas.

Cabe señalar que haber traducido un tercio de nuestros materiales respondió a los comentarios de nuestras alianzas en el extranjero, considerando que los grupos de segunda o tercera generación difícilmente leen o comprenden el idioma español, situación que debe tenerse en cuenta para próximos procesos.

El indicador del Programa Específico 2024 comprendía difundir ocho materiales de promoción distribuidos entre las distintas etapas; sin embargo, como se indica en el párrafo anterior, fueron 18 materiales de difusión, alcanzando una meta del 225%.

ACCIONES DE COMUNICACIÓN

El objetivo de estas actividades fue la generación de contenidos específicos y productos multimedia, además de la socialización de información a medios de comunicación locales e internacionales, y una agenda de entrevistas respecto a la elección de diputaciones locales 2024, por el principio de representación proporcional.

Entre diciembre de 2023 y mayo de 2024, la UCS elaboró, con el apoyo de la DPC, 16 boletines de prensa² con la finalidad de informar

2 La información fue generada por la UCS y ha sido validada con la entrega del *Informe de Resultados de la Implementación del Programa Específico de Difusión, Comunicación, Vinculación, Acciones en Plataformas Digitales y Educación Electoral*, remitido a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE y a las y los integrantes de la CEVMRE para su conocimiento, a finales de junio de 2024. Está integrado por los cinco informes sobre las acciones de difusión del Programa Específico 2024 del 5 de diciembre de 2023 al 20 de junio de 2024, presentados por la UCS.

a la ciudadanía sobre la etapa de credencialización, la inscripción en la LNE-Extranjero, las modalidades de votación, la promoción del voto y los resultados de la elección, los cuales remitió a representantes de los medios de comunicación, logrando 141 impactos en páginas web y 45 en medios impresos.

Con esto se cumplió la meta cuyo indicador establecía difundir 12 boletines o notas informativas distribuidas entre las etapas de credencialización, inscripción a la LNE-Extranjero, ejercicio del voto y agradecimientos, calculando al menos dos por mes, y logrando el 133.33%, como se aprecia en la tabla 4.

TABLA 4. Boletines de prensa difundidos sobre VMRE
(de diciembre de 2023 a junio de 2024)

Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
1	Boletín núm. 331 10 de diciembre 2023	Mexiquenses podrán votar desde el extranjero en el Proceso Electoral 2024	1. Eje 19 2. Ordenador Político 3. Alonso Herrera Noticias 4. Ultra Noticias 5. Reporteros en Movimiento 6. Comunicación XXI 7. El Valle 8. Comunicadores MX 9. Heraldos Estado de México 10. Diario Portal 11. El Monitor Edomex	1. Diario de México 2. El Sol de Toluca 3. Heraldos Estado de México 4. La Tribuna 5. Impulso 6. Amanecer 7. El Valle 8. Diario Portal

Continúa...

Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
2	Boletín núm. 012 16 de enero 2024	Mexiquenses en el extranjero podrán votar por Diputaciones Locales de Representación Proporcional	1. <i>Eje 19</i> 2. <i>Alonso Herrera Noticias</i> 3. <i>Ultra Noticias</i> 4. <i>El Portal de Chicoloapan</i> 5. <i>Comunicadores MX</i> 6. <i>Poder Edomex</i> 7. <i>El Monitor Edomex</i> 8. <i>Poder Ciudadano</i> 9. <i>El Valle</i> 10. <i>Heraldo Estado de México</i> 11. <i>Así Sucede</i> 12. <i>Daily Tecnología</i> 13. <i>Diario Xponencial</i>	1. <i>Heraldo Estado de México</i> 2. <i>Amanecer</i> 3. <i>El Valle</i> 4. <i>La Tribuna</i>

Continúa...

Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
3	Boletín núm. 028 5 de febrero de 2024	20 de febrero, último día para el registro de votantes en el extranjero	1. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i> 2. <i>Comunicación XXI</i> 3. <i>Ultra Noticias</i> 4. <i>Edomex al Día</i> 5. <i>Comunicadores MX</i> 6. <i>Diario Amanecer</i> 7. <i>Reporteros en Movimiento</i> 8. <i>El Monitor Edomex</i> 9. <i>AG Información</i> 10. <i>CCO Noticias</i> 11. <i>Poder Edomex</i> 12. <i>Ordenador Político</i> 13. <i>Diario Xponencial</i> 14. <i>Agenda Mexiquense</i>	1. <i>Diario Amanecer</i> 2. <i>Impulso</i> 3. <i>La Tribuna</i>
4	Boletín núm. 029 6 de febrero de 2024	IEEM aprueba formatos para documentación y material electoral del voto mexiquense en el extranjero	1. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i> 2. <i>Poder Edomex</i> 3. <i>Cadena Política</i> 4. <i>El Monitor Edomex</i> 5. <i>El Valle Estado de México</i> 6. <i>Antena 125</i> 7. <i>Daily Tecnología</i> 8. <i>Reporteros en Movimiento</i> 9. <i>Primero Editores</i>	1. <i>Diario Amanecer</i> 2. <i>El Valle</i> 3. <i>Impulso</i>

Continúa...

Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
5	Boletín núm. 321 15 de febrero de 2024	25 de febrero, fecha límite para el registro de votantes mexiquenses en el extranjero	1. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i> 2. <i>Eje 19</i> 3. <i>Cadena Política</i> 4. <i>Reporteros en Movimiento</i> 5. <i>El Monitor Edomex</i>	1. <i>Heraldo Estado de México</i> 2. <i>Diario Amanecer</i> 3. <i>Impulso</i>
6	Boletín núm. 048 26 de febrero de 2024	Más de 16 mil mexiquenses se registraron para votar desde el extranjero	1. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i> 2. <i>Ordenador Político</i> 3. <i>Comunicadores MX</i> 4. <i>Poder Edomex</i> 5. <i>Política</i> 6. <i>Amaqueme</i> 7. <i>CCO Noticias</i> 8. <i>Apocaliptic</i> 9. <i>Caudal Informativo</i> 10. <i>Daily Tecnología</i> 11. <i>El Heraldito Estado de México</i> 12. <i>Línea por Línea</i> 13. <i>Diario Exponencial</i> 14. <i>El Valle</i>	1. <i>El Sol de Toluca</i> 2. <i>Heraldo Edomex</i> 3. <i>Diario Amanecer</i> 4. <i>El Valle</i> 5. <i>La Tribuna</i>

Continúa...

Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
7	Boletín núm. 056 6 de marzo de 2024	El voto de mexiquenses en el extranjero enriquece la toma de decisiones: Amalia Pulido	1. <i>Ordenador Político</i> 2. <i>Comunicación XXI</i> 3. <i>Eje 19</i> 4. <i>Zona Crítica Regional</i> 5. <i>Cadena Política</i> 6. <i>Comunicadores MX</i> 7. <i>La entrevista en Línea</i> 8. <i>El Monitor Edomex</i> 9. <i>Antena 125</i> 10. <i>Tabloide Revista</i>	1. <i>Heraldo Edomex</i> 2. <i>La Tribuna</i> 3. <i>Diario Amanecer</i> 4. <i>Puntual</i>
8	Boletín núm. 067 19 de marzo de 2024	Miles de mexiquenses podrán votar por internet desde el extranjero	1. <i>Zona Crítica Regional</i> 2. <i>Eje 19</i> 3. <i>Cadena Política</i> 4. <i>El Monitor</i> 5. <i>Antena 125</i> 6. <i>Reporteros en Movimiento</i> 7. <i>Daily Tecnología</i> 8. <i>Primero Editores</i> 9. <i>El Valle</i> 10. <i>Comunicación XXI</i> 11. <i>Línea Por Línea</i> 12. <i>Ordenador Político</i>	1. <i>Diario de México</i> 2. <i>Heraldo Edomex</i> 3. <i>Amanecer</i> 4. <i>El Valle</i> 5. <i>La Tribuna</i>

Continúa...

Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
9	Boletín núm. 081 7 de abril 2024	IEEM convoca a Diálogo Entre Líderes Migrantes y Representantes de Partidos Políticos de la Entidad	1. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i> 2. <i>El Valle</i> 3. <i>Poder Edomex</i> 4. <i>Crítica Pública</i> 5. <i>Tabloide Revista</i> 6. <i>Zona Crítica Regional</i> 7. <i>Cúspide México</i> 8. <i>Comunicadores MX</i> 9. <i>Reporteros en Movimiento</i> 10. <i>Primero Editores</i> 11. <i>La Jornada Estado de México</i> 12. <i>Diario Exponencial</i> 13. <i>8 Columnas</i>	1. <i>8 Columnas</i> 2. <i>La Tribuna</i> 3. <i>Impulso</i> 4. <i>El Valle</i> 5. <i>Amanecer</i>
10	Boletín núm. 087 12 de abril 2024	Realiza IEEM Diálogo Entre Líderes Migrantes y Representantes de Partidos Políticos de la Entidad	1. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i> 2. <i>El Monitor</i> 3. <i>Zona Crítica Regional</i> 4. <i>CCO Noticias</i> 5. <i>Revista Ganando Espacios</i> 6. <i>El Trinar</i>	1. <i>La Tribuna</i>

Continúa...

Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
11	Boletín núm. 114 7 de mayo 2024	IEEM invita a mexiquenses residentes en el extranjero a devolver cuanto antes los votos postales	1. <i>Hoja de Ruta Digital</i> 2. <i>Zona Crítica Regional</i> 3. <i>Comunicadores MX</i> 4. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i>	
12	Boletín núm. 131 17 de mayo 2024	IEEM escucha a las juventudes migrantes para fomentar su participación en la elección 2024	1. <i>Ultra Noticias</i> 2. <i>CCO Noticias</i> 3. <i>Alonso Herrera Noticias</i> 4. <i>La Gazzetta DF</i> 5. <i>Xponencial</i> 6. <i>Zona Crítica</i>	
13	Boletín núm. 151 27 de mayo 2024	Mexiquenses en el extranjero pueden votar presencialmente y por internet	1. <i>El Valle</i> 2. <i>Antena125</i> 3. <i>Poder Estado de México</i> 4. <i>El Monitor Estado de México</i> 5. <i>CCO Noticias</i> 6. <i>Primero Editores</i> 7. <i>Diario Amanecer</i> 8. <i>Así Sucede</i> 9. <i>La Gazzetta DF</i>	1. <i>El Valle</i> 2. <i>Impulso</i>

Continúa...

Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
14	Boletín núm. 166 3 de junio 2024	Integran votos de mexiquenses en el extranjero al programa de resultados preliminares del IEEM	1. <i>Diario de México</i> 2. <i>Alonso Herrera Trejo</i> 3. <i>La Prensa</i> 4. <i>El Monitor Estado de México</i> 5. <i>Poder Edomex</i> 6. <i>Hoja de Ruta Digital</i> 7. <i>Revista Ganando Espacios</i> 8. <i>Digital Mx</i> 9. <i>Diario Amanecer</i> 10. <i>Cúspide México</i> 11. <i>Comunicadores MX</i> 12. <i>Liberal Metropolitano</i> 13. <i>Reporteros en Movimiento</i> 14. <i>Ser Noticias</i> 15. <i>Línea por Línea</i>	1. <i>Heraldo Estado de México</i> 2. <i>Diario de México</i> 3. <i>Impulso</i> 4. <i>Amanecer</i> 5. <i>8 Columnas</i>
15	Boletín núm. 166 3 de junio 2024	Más de 14 mil mexiquenses votaron desde el extranjero	1. <i>Eje 19</i> 2. <i>CCO Noticias</i> 3. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i> 4. <i>Diario Exponencial</i> 5. <i>El Monitor Estado de México</i> 6. <i>Comunicadores MX</i> 7. <i>Ordenador Político</i>	1. <i>8 Columnas</i> 2. <i>Capital</i> 3. <i>Heraldo Edomex</i>

Continúa...

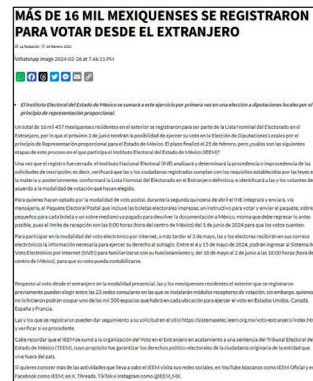
Núm.	Fecha	Título del boletín	Impactos en medios web	Impactos en medios impresos
16	Boletín núm. 177 16 de junio 2024	Así votaron las y los mexiquenses en el extranjero	1. <i>Alonso Herrera Trejo Noticias</i> 2. <i>Eje 19</i> 3. <i>Comunicadores MX</i> 4. <i>Poder Estado de México</i> 5. <i>Oscar Glenn Comunicación</i> 6. <i>La Prensa</i> 7. <i>Zona Crítica Regional</i> 8. <i>El Monitor Edomex</i> 9. <i>Heraldo Estado de México</i> 10. <i>Reporteros en Movimiento</i> 11. <i>Digital Mex</i> 12. <i>Cúspide</i> 13. <i>Gimperionws.tv</i> 14. <i>Diario Portal</i> 15. <i>Plana Mayor</i> 16. <i>Primero Editores</i>	1. <i>Diario de México</i> 2. <i>Heraldo Estado de México</i> 3. <i>Impulso</i> 4. <i>Amanecer</i>
Total			Impactos en medios web: 141	Impactos en medios impresos: 45

Fuente: Elaboración con información proporcionada
por la UCS del IEEM (de diciembre de 2023 a junio de 2024).

FIGURA 4. Algunas publicaciones sobre VMRE como resultado de la difusión de los boletines (de diciembre de 2023 a junio de 2024)



Continúa...



De igual modo, entre enero y junio de 2024, la UCS gestionó 25 entrevistas (tabla 5) con diversos medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, con el fin de que integrantes de las consejerías o titulares de las áreas del Instituto informaran a la ciudadanía mexiquense que radica en el extranjero sobre el trámite de credencialización y de inscripción a la LNE-Extranjero, las modalidades de votación, la promoción del voto y los resultados de la elección, con lo cual se superó la meta establecida en el indicador, de agendar seis entrevistas en modalidad presencial o virtual, y se logró el cumplimiento de dicha meta en un 416.6%, cifra mayor a la originalmente esperada.

TABLA 5. Entrevistas gestionadas sobre VMRE (de diciembre de 2023 a mayo de 2024)

Núm.	Fecha	Medio	Persona entrevistada
1*	17 de enero 2024	Radio Claret América Noticiero RCA Chicago EU	Mtra. Liliana Martínez Garnica Directora de Participación Ciudadana
2	31 de enero 2024	Uniradio 99.7 FM Criterio Noticias	Mtra. Liliana Martínez Garnica Directora de Participación Ciudadana

Continúa...

Núm.	Fecha	Medio	Persona entrevistada
3	31 de enero 2024	Uniradio 99.7 FM Criterio Noticias Vespertino	Mtra. Liliana Martínez Garnica Directora de Participación Ciudadana
4	1° de febrero 2024	Stereo Cien 100.1 FM Enfoque Noticias	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
5	1° de febrero 2024	En Neza Radio 97.3 FM 97.3 Noticias	Mtra. Liliana Martínez Garnica Directora de Participación Ciudadana
6	2 de febrero 2024	Canal Once 11.1 Noticiero Matutino	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
7*	2 de febrero 2024	Hispanic Public Media Al Medio Día Chicago	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
8	5 de febrero 2024	Radio Cañón 760 AM Así lo Dice La Mont	Mtra. Liliana Martínez Garnica Directora de Participación Ciudadana
9	6 de febrero 2024	Estaciones de Mexiquense Radio AMX Noticias, canal 34.2 AMX Noticias Vespertino	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral

Continúa...

Núm.	Fecha	Medio	Persona entrevistada
10*	6 de febrero 2024	La Otra Radio Chicago La Otra Voz	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
11	10 de febrero 2024	Contacto 98.9 FM (Radio Comunitaria de Chalco) El Buzón del Ciudadano	Mtra. Liliana Martínez Garnica Directora de Participación Ciudadana
12	12 de febrero 2024	Cadena Azul Radio 95.7 FM Rotativo Noticias Sin Filtro	Mtra. Liliana Martínez Garnica Directora de Participación Ciudadana
13	12 de febrero 2024	Mexiquense TV, Canal 34.1 AMX Noticias	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
14	13 de febrero 2024	Calentana Luvimex 96.5 FM (Radio comunitaria de Luvianos) Crónicas de Rancho	Mtra. Liliana Martínez Garnica Directora de Participación Ciudadana
15	14 de febrero 2024	Súper Stereo Miled 98.9 Línea en Alta Tensión	Dra. Paula Malgarejo Salgado Consejera Electoral
16*	16 de febrero 2024	Univisión Chicago Noticias Chicago	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral

Continúa...

Núm.	Fecha	Medio	Persona entrevistada
17*	19 de febrero 2024	Radio Internacional Chicago 112.3 FM La Voz Migrante	Dra. Paula Melgarejo Salgado Consejera Electoral
18*	20 de febrero 2024	Univisión Chicago Noticias Chicago	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
19*	23 de febrero 2024	Radio Bilingüe Línea Abierta	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
20*	23 de febrero 2024	Estrella Media TV Cierre de Edición	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
21*	26 de febrero 2024	Cierre de Edición Estrella TV	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
22	27 de marzo 2024	Cadena Azul Radio, 95.7 FM	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral
23	28 de marzo 2024	Radio Felicidad 102.9 FM Así Sucede	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral

Continúa...

Núm.	Fecha	Medio	Persona entrevistada
24	11 de abril 2024	Cadena Azul Radio, 95.7 FM	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral (Diálogo entre líderes migrantes y representantes de los partidos)
25	6 de mayo 2024	Así Sucede Capital Estado de México	Mtra. Karina Ivonne Vaquera Montoya Consejera Electoral

*Nota: Corresponde a un medio internacional.
Fuente: UCS del IEEM (de enero a junio de 2024).

ACCIONES DE VINCULACIÓN

Cada Proceso Electoral requiere el establecimiento y fortalecimiento de vínculos de colaboración con alianzas estratégicas (estatales, nacionales o en el exterior), como son el INE, la Coordinación de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de México, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y liderazgos migrantes, mediante el acuerdo de actividades que faciliten la comunicación y el acceso a la población objetivo de manera virtual, presencial o híbrida, con el fin de promover de manera conjunta del ejercicio del voto de las y los mexiquenses residentes en el extranjero.

Una de las principales acciones de vinculación realizadas por el IEEM fue la celebración de tres foros de discusión (uno en modalidad presencial y los otros en modalidad híbrida y virtual), orientados a sensibilizar en torno a la importancia del ejercicio del voto por parte de la comunidad mexiquense radicada en el extranjero, así como de especialistas, líderes migrantes y autoridades institucionales.

Entre marzo y mayo, la DPC coordinó la organización y realización de los foros de discusión y diálogo, con la colaboración de la UCS y el apoyo de las Consejerías integrantes de la CEVMRE.

El primero, denominado “Foro Estatal. Perspectivas sobre el voto mexiquense en el extranjero: el tránsito de las acciones afirmativas a la representación política”, se dirigió a identificar los alcances normativos y temporales de las acciones afirmativas para fortalecer el ejercicio de los derechos político-electorales, particularmente, del derecho a votar de las personas mexiquenses en el extranjero, como paso previo al reconocimiento de espacios de representación política se llevó a cabo el 6 de marzo de 2024, en las instalaciones del Centro Universitario UAEM Ecatepec, en un formato híbrido, con la participación de Norma Baca Tavira, profesora e investigadora en el Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y el director del Conseil Migrant, Carlos Rojas Salazar; la primera intervención de manera presencial, y la segunda en línea.

FIGURA 5. Difusión del “Foro Perspectivas sobre el voto mexiquense en el extranjero: el tránsito de las acciones afirmativas a la representación política” (6 de marzo de 2024)



El evento se desarrolló con la presencia de Amalia Pulido Gómez, Consejera Presidenta del Consejo General del IEEM, quien dirigió unas palabras de bienvenida a las y los 120 alumnos asistentes del plantel; Francisco Bello Corona, Consejero Electoral e integrante de la CEVMRE,

quien fungió como moderador del foro; y Karina Vaquera Montoya, Consejera Electoral y Presidenta de la CEVMRE, quien presentó una serie de reflexiones finales sobre los comentarios vertidos por la y el ponente. Asimismo, asistieron Paula Melgarejo Salgado, Consejera Electoral e integrante de la CEVMRE y Liliana Martínez Garnica, secretaria técnica de la CEVMRE.

FIGURA 6. Desarrollo del Foro Estatal (6 de marzo de 2024)



Como parte de las acciones de vinculación y con el fin de contar con la visualización del mayor número de personas interesadas en el tema, las coordinaciones en campo de la DPC concertaron la participación de un total de 70 alianzas estratégicas, entre instituciones académicas públicas y privadas, instituciones públicas municipales y organizaciones civiles de la entidad, dando seguimiento a la transmisión del evento mediante los canales oficiales del IEEM en Facebook (2024a) y YouTube (2024b), con 1,000 y 2,293 visualizaciones, respectivamente.

FIGURA 7. Segundo foro “Diálogo entre líderes migrantes y representantes de partidos políticos de la entidad”



El segundo foro, titulado “Diálogo entre líderes migrantes y representantes de partidos políticos de la entidad”, estuvo dirigido a intercambiar ideas, demandas ciudadanas y propuestas para poder construir una agenda binacional a favor de los derechos político-electorales de la comunidad migrante, ya que en la entidad no se cuenta con la figura de diputación migrante y, por primera ocasión, se realizó con el apoyo de la organización Comunidad Migrante, el 11 de abril de 2024, en dos sedes simultáneas: el Centro Comunitario de Bell, en California, EUA, y la Sala del Consejo General del IEEM, en Toluca, Estado de México, en un formato híbrido.

FIGURA 8. Promocionales de invitación a seguir el Foro (11 de abril de 2024)



El grupo de líderes migrantes estuvo conformado por Chris Aguilar, de Huntington Park, California; Sergio Miranda Alonso, de Compton, California; María Nieto, de Las Vegas, Nevada; y Lizbeth Gómez, de Los Ángeles, California.

Por su parte, la representación de los partidos políticos se integró por Aurelia Stephanie Reynoso Villanueva, representante propietaria del PAN ante la CEVMRE; César Francisco Pedraza Vargas, representante propietario del PT ante la CEVMRE; Fabián Enríquez Gamiz, representante propietario del PVEM ante el Consejo General; Anselmo García Cruz, representante propietario de MC ante el Consejo General y José Francisco Vázquez Rodríguez, representante propietario de Morena ante el Consejo General.

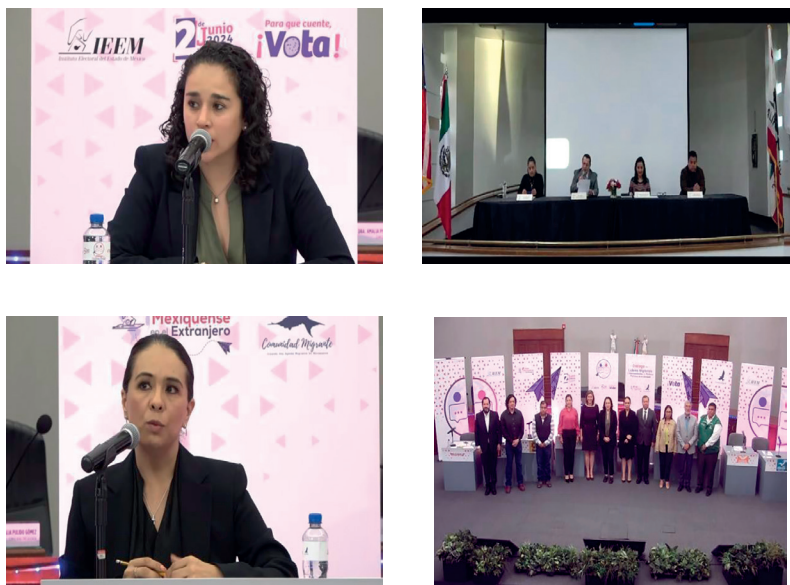
El foro se desarrolló con la participación de Amalia Pulido Gómez, Consejera Presidenta del Consejo General del IEEM, quien dio un mensaje de bienvenida a las personas que siguieron la transmisión del evento; mientras que la moderación del evento estuvo a cargo de la regidora Mónica Arrollo, integrante del Concejo Municipal de Bell, California, y el cierre, con las reflexiones de Karina Vaquera Montoya, Consejera Electoral y Presidenta de la CEVMRE.

En la sede del IEEM estuvieron presentes la Consejera Electoral Paula Melgarejo Salgado y el Consejero Electoral, Francisco Bello Corona, ambos integrantes de la CEVMRE; Francisco Javier López Corral, Secretario Ejecutivo; así como titulares de las unidades técnicas del Instituto.

Es la primera vez en que el Instituto organiza un foro de este tipo, en que se conecta la señal de dos lugares donde se lleva a cabo un evento de manera presencial, para integrarse en una sola transmisión desde EUA y México, logrando la interacción de las personas participantes.

Al igual que en el primer foro, como parte de las acciones de vinculación, las coordinaciones en campo de la DPC promovieron el seguimiento a la transmisión del evento mediante los canales oficiales de Facebook (2024c) y YouTube (2024d) del IEEM, entre las alianzas estratégicas de toda la entidad, obteniendo 865 y 2,046 visualizaciones, respectivamente, en el horario en que éste se desarrolló (7 a 8 p.m.).

FIGURA 9. Momentos del Foro (11 de abril de 2024)



Fuente: IEEM (2024g).

Por último, el 16 de mayo de 2024, se realizó en modalidad virtual, el tercer ejercicio denominado “Foro Internacional. Panorama de la juventud y liderazgos migrantes sobre el voto mexiquense en el extranjero y su impacto en la representación política en la elección del Estado de México 2024”, orientado a conformar un espacio de discusión entre la juventud y algunos liderazgos migrantes, y de este modo conocer su perspectiva sobre qué acciones afirmativas se requieren para fortalecer el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexiquense residente en el extranjero, y consolidar una plena representación migrante en la entidad.

Este evento contó con la participación de dos jóvenes líderes migrantes en EUA, Sergio Herrera Colín, funcionario público y promotor del voto mexiquense en el extranjero, radicado en Milwaukee (Wisconsin) y María Nieto, estudiante, impulsora de diversas campañas políticas locales y estatales, quien además ha dirigido iniciativas públicas para movilizar a las personas votantes latinas de Nevada, radicada en Las Vegas (Nevada). También tuvo la presencia de Rodrigo Aguilar Zepeda,

académico e investigador del Centro de Investigación Aplicada para el Desarrollo Social de la UAEM.

FIGURA 10. “Foro Internacional. Panorama de la juventud y liderazgos migrantes sobre el voto mexiquense en el extranjero y su impacto en la representación política en la elección del Estado de México 2024”



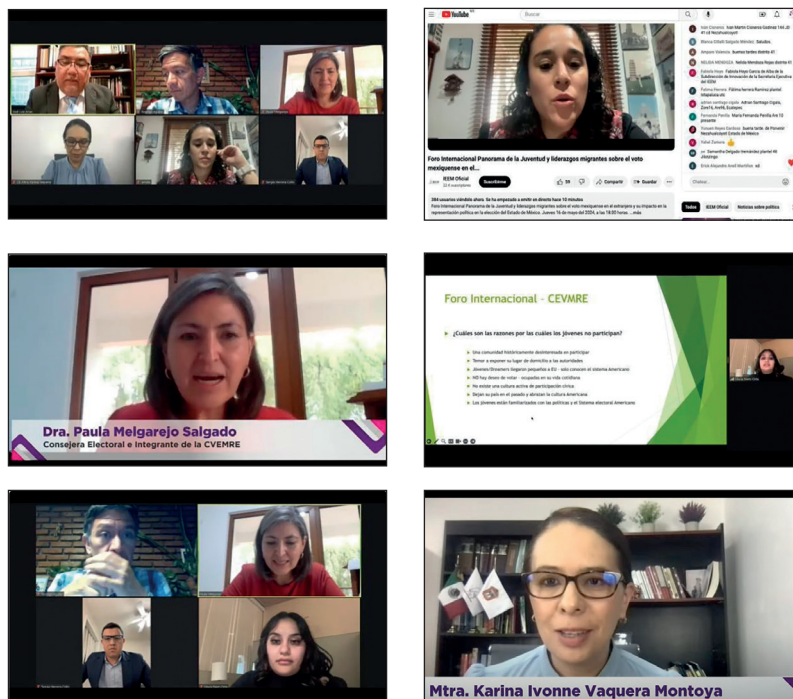
FIGURA 11. Difusión del “Foro Internacional Panorama de la juventud y liderazgos migrantes sobre el voto mexiquense en el extranjero” y su impacto en la representación política en la elección del Estado de México 2024 (16 de mayo de 2024)



El foro se desarrolló con la presencia de Amalia Pulido Gómez, Consejera Presidenta del Consejo General del IEEM, de Paula Melgarejo Salgado, Consejera Electoral e integrante de la CEVMRE, quien fungió como moderadora del foro, y de Karina Vaquera Montoya, Consejera Electoral

y Presidenta de la CEVMRE, quien realizó una serie de consideraciones finales sobre los comentarios vertidos por las personas y las y los ponentes.

FIGURA 12. Momentos del Foro (16 de mayo de 2024)



Fuente: IEEM. (2024g).

Al igual que en los foros anteriores, las coordinaciones en campo de la DPC promovieron el seguimiento a la transmisión del evento mediante los canales oficiales del IEEM en Facebook (2024e) y YouTube (2024f), contabilizando 137 y 481 visualizaciones en directo, respectivamente.

El 19 de enero de 2025, tras una breve revisión al número de visualizaciones de los tres foros en ambas redes sociales, se contabilizaron un total de 7,048 en Facebook y 7,235 en YouTube, es decir, 14,283 vistas en total. Esto debe contemplarse en un futuro, pues al tratarse de temas de importancia no pierden vigencia, incluso, como en este caso, se duplicaron las vistas con el tiempo.

Si bien la meta hacía referencia a la realización de dos foros, la CEVMRE impulsó un tercer ejercicio, en modalidad virtual, contemplado en el Programa Específico 2024, en aras de visibilizar el derecho de las y los mexiquenses en el extranjero.

Adicionalmente, entre otras acciones de vinculación, la DPC gestionó en enero de 2024 el apoyo del INE para la remisión de 6,900 infografías y folletos impresos a las 23 sedes consulares definidas para recibir el voto presencial, a razón de 300 materiales por cada una de ellas, con el fin de llegar a las personas mexiquenses que radican en el extranjero (figura 11).

Además, en conjunto con la Consejería de la Presidenta de la CEVMRE, elaboró el contenido de un correo masivo (*mailing*) invitando a organizaciones civiles en el extranjero y en la entidad, funcionariado electoral del IEEM y asistentes a otros eventos organizados por el Instituto para compartir sus materiales con la ciudadanía mexiquense en el extranjero, enviando 2,873 invitaciones entre diversas alianzas estratégicas, como Tendiendo Puentes, A.C.; A Velar Por Ti, A.C.; Más Ciudadanía, A.C.; Alianza por la Unidad y Progreso de Tlatlaya, A.C.; Fomento a la Cultura, Arte, Promoción y Asistencia Social, A.C.; Junior Chamber International Estado de México, A.C., a nivel local; también organizaciones de la sociedad civil en el extranjero como Fuerza Migrante; Asociación Colonia Mexicana en Madrid; Asociación Viva México; Campesinos en Acción; Club de Tenancinguenses en Delaware; Club de Oriundos del Estado de México “IndyEdomex”; Club de Oriundos Santo Tomás de los Plátanos (figura 11).

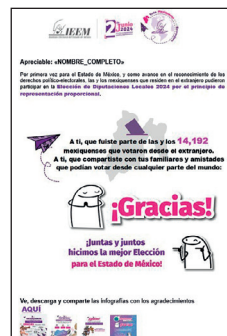
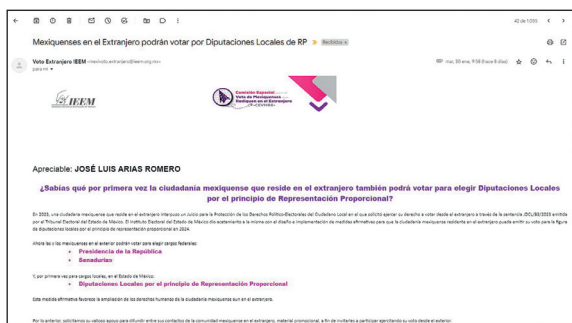
Asimismo, con el fin de agradecer el apoyo recibido por la ciudadanía mexiquense que dio seguimiento a los foros de manera presencial o a través de las redes sociales del Instituto, y que además formó parte de quienes sufragaron desde el extranjero, en junio de 2024 se remitió otro *mailing* de agradecimiento a 5,695 personas (figura 11).

De igual modo, en atención a la solicitud gestionada por la organización Fuerza Migrante por medio de correo electrónico enviado a Karina Vaquera Montoya, Consejera Electoral y Presidenta de la CEVMRE, se concertó su participación en el conversatorio virtual denominado, “La implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad Mexiquense Residente en Extranjero (CMRE): voto de la CMRE por diputaciones de

representación proporcional en el Proceso Electoral 2024”, realizado el 8 de febrero de 2024, a través de Facebook Live, contando, adicionalmente, con la participación de Daniel Tacher Contreras, académico e investigador de la UACM y algunas personas migrantes mexiquenses en el extranjero invitadas, como Marisol Méndez, Javier Correa y Luis Manuel González (figura 11).

Además, en virtud del interés mostrado por un ciudadano mexiquense radicado en Nueva York, quien solicitó que se le hiciera llegar material impreso institucional para promover el registro y el voto entre la comunidad mexiquense cercana a él, se enviaron 1,164 piezas promocionales entre infografías y folletos.

FIGURA 13. Otras acciones de vinculación gestionadas o concertadas por la DPC (de enero a junio de 2024)



Continúa...



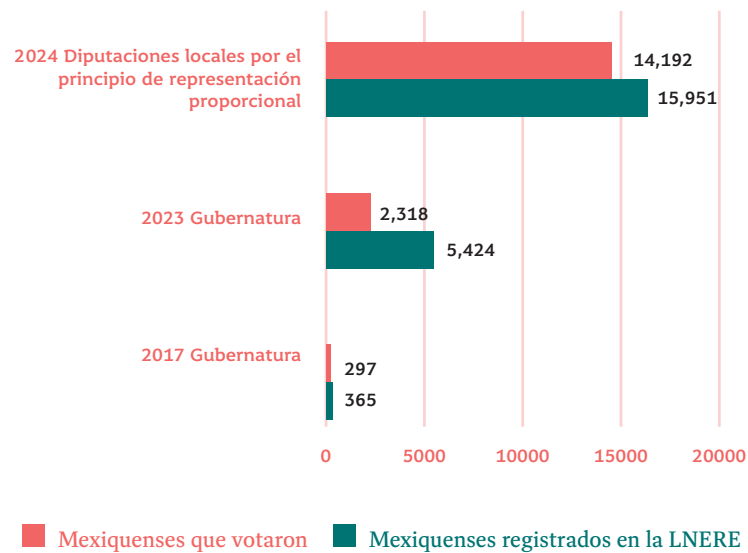
CONCLUSIONES

La elección de diputaciones locales 2024, por el principio de representación proporcional, significó un hecho inédito en la entidad al haber sido resultado de una resolución judicial (sentencia JDCL/83/2023) mediante la cual el TEEM obligó al IEEM a implementar, a manera de acción afirmativa, la posibilidad de ejercer el derecho al voto para la ciudadanía mexiquense radicada en el exterior, y también al ser la elección extraterritorial mexiquense que ha logrado la participación más alta con 14,192 votos (88.97%), contra 2,318 votos (42.73%) en la elección de gubernatura 2023 y 297 votos (81.36%) en la elección de gubernatura 2017, como se muestra en la gráfica 1.

Si bien en 2017 el total de la votación fue en modalidad postal, en 2023 la implementación de otras modalidades favoreció que 881 usaran la postal, 1,376 la electrónica y 131 la presencial (prueba piloto); mientras que, en 2024, 10,501 se decantaron por la electrónica, 1,987 por la postal y 1,704 por la presencial, en alguna de las 23 sedes consulares establecidas.

Por otro lado, los indicadores para cada una de las acciones (difusión, comunicación y vinculación) fueron superados, como se aprecia en la tabla 6.

GRÁFICA 1. Comparativo de las tres elecciones locales en que ha participado la ciudadanía mexiquense radicada en el extranjero



Fuente: Elaborado por la Dirección de Participación Ciudadana del IEEM.

TABLA 6. Resultados de los indicadores por tipo de acción
(de enero a junio de 2024)

Tipo de acción	Indicadores	Fórmula	Resultados
Acciones de difusión	▶ Difundir 8 materiales de promoción distribuidos entre las distintas etapas.	▶ $PMD = \frac{NMD}{NMP} * 100$ $(18/8) * 100 = 225\%$	▶ 225%

Continúa...

Tipo de acción	Indicadores	Fórmula	Resultados
Acciones de comunicación	▶ Difundir 12 boletines o notas informativas distribuidas entre las distintas etapas.	▶ $PB\ ND = (NBNID / TBNIP) * 100$ $(16/12) * 100 = 133.3\%$	▶ 133.3%
	▶ Agendar 6 entrevistas — en modalidad presencial o virtual—con medios de comunicación.	▶ $PER = (NER / TEP) * 100$ $(25/6) * 100 = 416.6\%$	▶ 416.6%
Acciones de vinculación	▶ Implementar dos foros de discusión en instituciones de educación superior del sur y el oriente de la entidad.	▶ $FDR = (NFE / NFP) * 100$ $(3/2) * 100 = 150\%$	▶ 150%

Fuente: Elaboración propia con base en IEEM (s.f., p. 58).

Además, en cumplimiento al punto 3 de la sentencia del TEEM,³ el IEEM elaboró una ficha técnica sobre las características de la investigación, la cual compartió con las instituciones de educación superior que se describen a continuación:

- 3 La sentencia al juicio JDCL/83/2023 en su punto tercero señala: “Llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. Este estudio deberá llevarlo a cabo una vez finalizado el proceso electoral en curso y ponerlo a disposición del Congreso Local para los efectos conducentes” (Acuerdo IEEM/CG/120/2023).

- ▶ El Colegio de la Frontera Norte (Colef)
- ▶ El Colegio de México, A.C. (Colmex)
- ▶ El Colegio Mexiquense, A.C.(CMQ)
- ▶ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México)
- ▶ Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa (UAM-C)

Después, se reunió con representantes de éstas, salvo del Colef, con el que lo hizo de manera virtual, para invitar a participar a su comunidad académica con una propuesta de protocolo y describirle las características del estudio.

Una vez recibidas las propuestas de protocolo, excepto del Colef, que declinó participar, el 4 de octubre de 2024, el Consejo General aprobó, mediante el Acuerdo IEEM/CG/180/2024, a la UAM-C como la institución académica que elaboraría el “Estudio sobre el voto de las y los mexiquenses residentes en el extranjero, para Diputaciones Locales por el principio de Representación Proporcional para el Proceso Electoral 2024, como acción afirmativa: alcances y retos”, en acatamiento a la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) recaída al expediente JDCL/83/2023. Del mismo modo, el 31 de octubre de 2024 se firmó el convenio de colaboración entre el IEEM y la UAM-C para la elaboración de dicho estudio, mismo que se desarrolla de acuerdo con los tiempos establecidos en este instrumento jurídico y será entregado a la Legislatura local para las modificaciones a que dé lugar.

Vale la pena señalar que, aun con los buenos resultados obtenidos en esta elección, el hecho de que la mayoría de la población mexiquense radicada en el extranjero —principalmente en EUA— se encuentre en una condición irregular es un obstáculo para identificarla, acercarse a ella y promover su participación en el ejercicio de sus derechos político-electorales; lo cual se refleja en la ausencia de una fuente confiable y fidedigna para conocer su número y distribución geográfica, así como las localidades donde se concentran.

Por lo anterior, debe constituirse como un compromiso institucional la implementación de una oficina al interior del IEEM que trabaje de manera ininterrumpida con la población y los liderazgos migrantes, de manera

que los vínculos que se generen no se pierdan de una elección a otra; al contrario, deben fortalecerse incorporando a otras alianzas estratégicas, como son otros organismos públicos locales electorales y organizaciones de la sociedad civil.

Como se aprecia, el IEEM desarrolló las diversas acciones descritas en los apartados preliminares en cumplimiento de sus compromisos institucionales de promover y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexiquense radicada en el exterior y continuará promoviendo prácticas que favorezcan el fortalecimiento de una cultura política democrática en la sociedad mexiquense.

FUENTES CONSULTADAS

- Instituto Electoral del Estado de México [IEEM]. (s.f.). *Informe de Resultados de la Implementación del Programa Específico de Difusión, Comunicación, Vinculación, Acciones en Plataformas Digitales y Educación Electoral*. https://sistemaselec.ieem.org.mx/voto-extranjero/docs/Informe_de_Resultados_Programa_Especifico_IEEM.pdf
- IEEM. (2024a, 6 de marzo). *Perspectivas sobre el voto mexiquense en el extranjero: el tránsito de las acciones afirmativas a la representación política*. [Video]. Facebook.
- IEEM. (2024b, 6 de marzo). *Perspectiva sobre el voto mexiquense en el extranjero: El tránsito de las acciones afirmativas a...* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=dc5JWN-2D20>
- IEEM. (2024c, 12 de abril). *Diálogo entre Líderes Migrantes y representantes de Partidos Políticos de la Entidad*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=dc5JWN-2D20&t=1631s>
- IEEM. (2024d, 12 de abril). *Diálogo entre Líderes Migrantes y representantes de Partidos Políticos de la Entidad*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=3Gh1RZVoyKw>
- IEEM. (2024e, 17 de mayo). *Foro Internacional Panorama de la Juventud y liderazgos migrantes sobre el voto mexiquense en el...* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=yjLQB_wT1q0
- IEEM. (2024f, 17 de mayo). *Foro Internacional Panorama de la Juventud y liderazgos migrantes sobre el voto mexiquense en el...* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=3Gh1RZVoyKw>
- IEEM. (2024g). Voto Mexiquense en el Extranjero. Elección de Diputaciones Locales por el principio de representación proporcional 2024. Eventos. <https://sistemaselec.ieem.org.mx/voto-extranjero/eventos/eventos.html>

Acuerdos

- IEEM/CG/93/2023. Acuerdo por el que se da cumplimiento a la sentencia recaída al Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano Local JDCL/80/2023. Instituto Electoral del Estado de

- México [IEMM]. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2023/agosto/ago301/ago301h.pdf>
- IEEM/CG/120/2023. Acuerdo por el que se crea la Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero, para la Elección de Diputaciones Locales 2024, por el principio de representación proporcional. IEMM. https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2023/AC_23/a120_23.pdf
- IEEM/CG/121/2023. Acuerdo por el que se designa representante del Instituto Electoral del Estado de México para que integre el Grupo de Trabajo Interinstitucional para el Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales Locales 2023-2024 ante el Instituto Nacional Electoral. IEMM. https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2023/AC_23/a121_23.pdf
- IEEM/CG/131/2023. Acuerdo por el que se aprueba el Programa Específico de Difusión, Comunicación, Vinculación, Acciones en Plataformas Digitales y Educación Electoral del Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero para la Elección de Diputaciones Locales 2024, por el principio de representación proporcional. IEMM. https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2023/AC_23/a131_23.pdf
- IEEM/CG/180/2024. Acuerdo por el que se designa a la institución académica para la elaboración del ‘Estudio sobre el voto de las y los mexiquenses residentes en el extranjero, para Diputaciones Locales por el principio de Representación Proporcional para el Proceso Electoral 2024, como acción afirmativa: alcances y retos’, en acatamiento a la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México recaída al expediente JDCL/83/2023. IEMM. https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2024/AC_2024/a180_24.pdf

Resoluciones

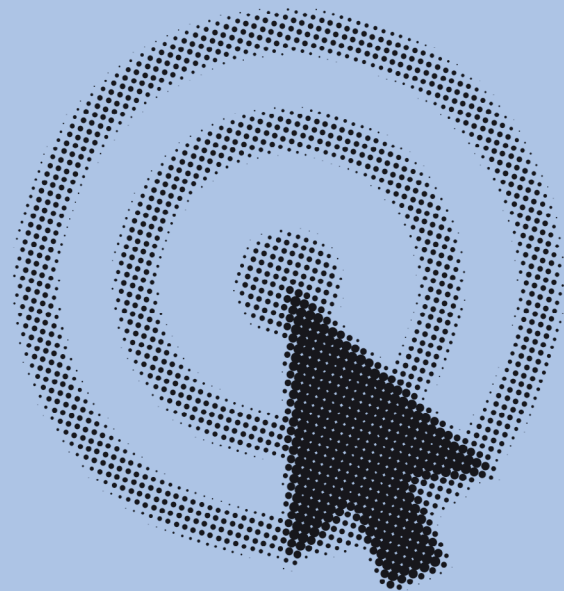
- IEEM/SE/7561/2023. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del oficio IEEM/SE/7561/2023, por el que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México solicitó la incorporación de ese Organismo Público Local a las actividades de planeación, preparación, organización e instrumentación del Voto de

las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, en atención a la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México dictada en el expediente JDCL/83/2023, en el que se mandató a dicho Instituto a diseñar e implementar acciones afirmativas a favor de la ciudadanía mexiquense residente en el extranjero, a fin de que pueda emitir su sufragio para diputaciones locales por el principio de representación proporcional en el Proceso Electoral Local 2024 del Estado de México. Instituto Nacional Electoral (INE). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5710703

INE/CG621/2023. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del oficio IEEM/SE/7561/2023, por el que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México solicitó la incorporación de ese Organismo Público Local a las actividades de planeación, preparación, organización e instrumentación del voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, en atención a la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México dictada en el expediente JDCL/83/2023, en el que se mandató a dicho Instituto a diseñar e implementar acciones afirmativas a favor de la ciudadanía mexiquense residente en el extranjero, a fin de que pueda emitir su sufragio para diputaciones locales por el principio de representación proporcional en el Proceso Electoral Local 2024 del Estado de México. INE. https://www.dof.gob.mx/2023/INE/CGord202311_22_rp_13.pdf

JDCL/80/2023. Sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local. Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM). https://teemmx.org.mx/docs/acuerdos/Turnos/2023/JDCL/Turno_JDCL802023.pdf

JDCL/83/2023. Expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local. TEEM. <https://teemmx.org.mx/docs/sentencias/2023/JDCL/JDCL832023.pdf>



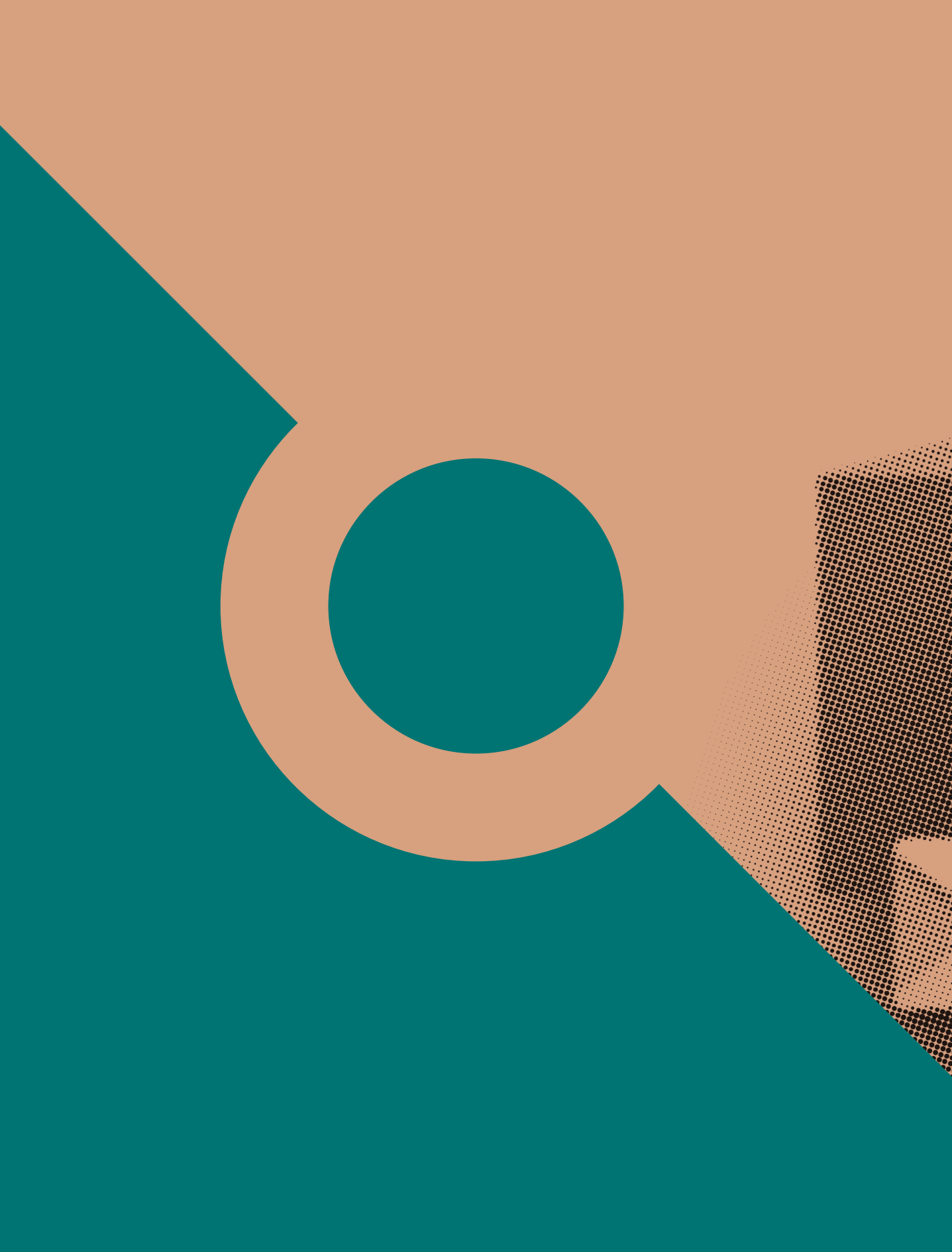
SECCIÓN

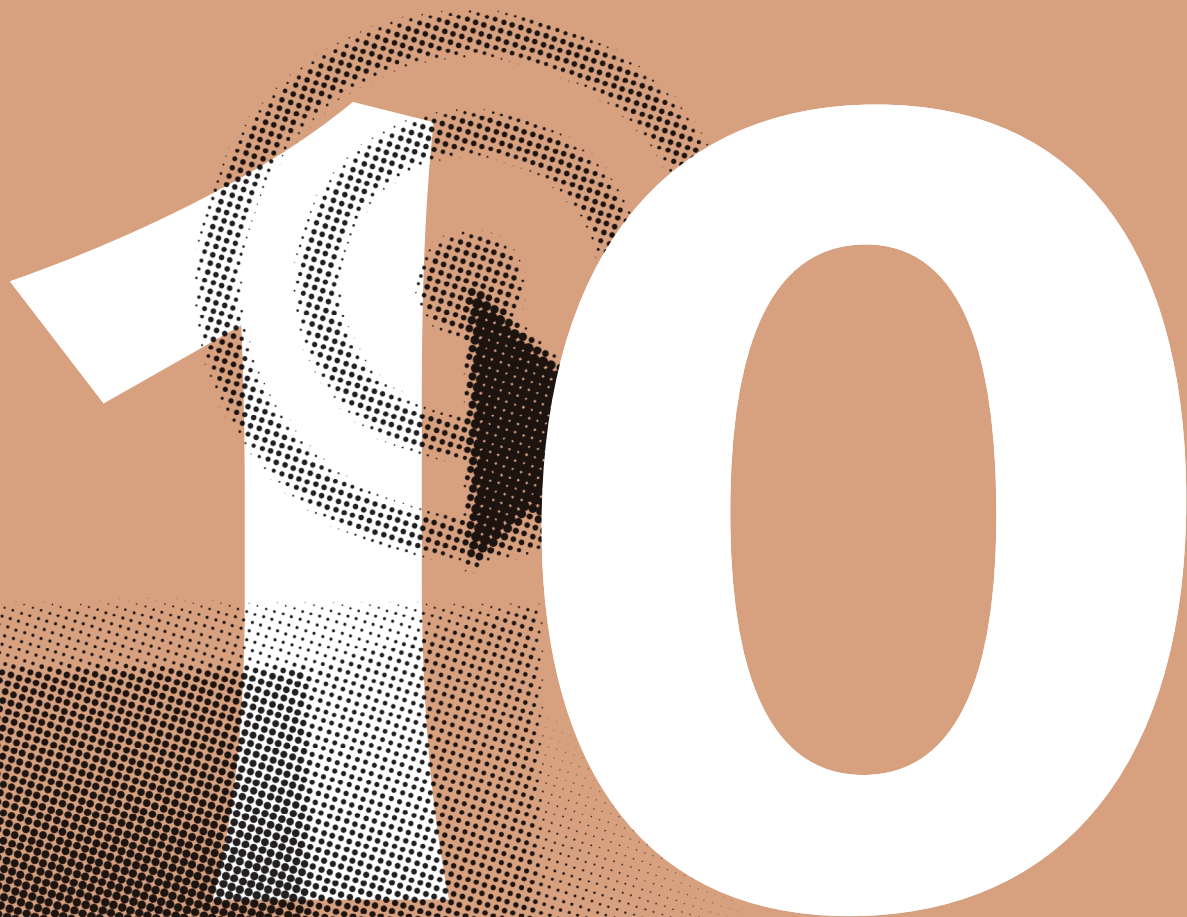


4

Modalidades de voto:

postal, electrónico
por internet y presencial





Participación electoral desde el extranjero:

lecciones del voto postal,
electrónico y presencial en 2024

**Cuitláhuac
Osorio Ayllon**

**Manuel
de Brasdefer Coronel**

237	Introducción
242	Voto postal
242	Aspectos más relevantes en la implementación de la modalidad de voto postal
244	Balance y áreas de oportunidad
246	Voto electrónico por internet
247	Aspectos más relevantes en la implementación de la modalidad electrónica
249	Innovaciones respecto a procesos electorales anteriores
251	Balance y áreas de oportunidad
252	Voto presencial en sedes consulares
252	Aspectos relevantes en la implementación de la modalidad presencial
255	Balance y áreas de oportunidad
257	Conclusiones
259	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

A casi 20 años del reconocimiento en México del voto extraterritorial, se han celebrado 59 comicios con la participación de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero, 9 en el ámbito federal y 50 en el estatal.

A lo largo de dichos ejercicios ha habido una evolución del modelo del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE), destacando como uno de los elementos más importantes la ampliación de las alternativas para la emisión del sufragio, así como la facultad reglamentaria y la rectoría del Instituto Nacional Electoral (INE) en la materia, tanto en las elecciones federales como locales.

En 2005, en el antiguo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), únicamente se contemplaba el voto bajo un esquema de correo postal certificado, modalidad que se mantuvo hasta 2014 cuando se abroga el Cofipe y se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en la cual se incluyen, de modo adicional, en el artículo 329, párrafo segundo, las modalidades electrónica y presencial en los módulos que se instalen en embajadas y consulados.

Desde su aprobación, la votación postal ha sido una constante en los procesos electorales federales (PEF) y locales (PEL) con VMRE, excepto en el caso del proceso de Revocación de Mandato para la Presidencia de la República, celebrado en 2022, durante el cual únicamente se instrumentó la vía electrónica.

Por su parte, la modalidad electrónica a cargo del INE para los PEF y PEL, de acuerdo con la LGIPE, se implementó por primera vez en las votaciones locales de 2021 —antes de la reforma de 2014, la Ciudad de México fue la primera entidad que utilizó un sistema electrónico para la participación de su ciudadanía en el exterior en la elección de Jefatura de Gobierno—. En el caso federal, el voto electrónico tuvo también su debut en 2021 durante la elección extraordinaria para la renovación de una fórmula de senaduría en el estado de Nayarit.

La puesta en marcha del sufragio presencial es más reciente, pues —con motivo de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) emitida el 14 de octubre de 2021

(SUP-JDC-1076/2021 y acumulados), que ordenó al INE realizar lo necesario para que implementara el voto presencial en el extranjero— en 2023 se pone a disposición de la ciudadanía esta vía como una alternativa más para ejercer el VMRE en módulos instalados por el INE en cuatro sedes consulares de México en Estados Unidos de América (EUA) y Canadá.

En la última experiencia del voto extraterritorial en los PEF y PEL 2024, en los que se eligieron la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, senadurías, gubernaturas de entidades (en Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán), la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, diputaciones migrantes (en la Ciudad de México y Oaxaca), así como diputaciones de representación proporcional (en el Estado de México y Jalisco), el INE, en coordinación con los Organismos Públicos Locales (OPL) de las entidades federativas antes mencionadas, habilitó por primera vez para dichos cargos las tres modalidades de votación transnacional previstas en la ley, lo que constituye un hito sin precedentes en la materia.

En la tabla 1 se muestran las elecciones celebradas con el voto de connacionales residentes fuera de México, así como la o las vías de votación habilitadas.

La organización de las tres modalidades de votación en 2024, como proyecto transversal del INE, requirió de la coordinación de la Comisión Temporal del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, que armonizó los esfuerzos de las distintas áreas del INE involucradas, de los OPL, así como de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para efectos del voto en sedes consulares, con la cual cabe desatacar que se dio una colaboración estrecha e inédita.

El 2 de junio de 2024, emitieron su sufragio 184,326 ciudadanas y ciudadanos desde el extranjero a través de alguna de las modalidades mencionadas, cifra que, en comparación con las de las elecciones de 2006 (32,621 votos), evidencia el crecimiento en el interés por participar en las decisiones políticas del país, aunado a las facilidades que se han incorporado en la ley y la normatividad emitida por el INE.

También es indudable la oportunidad que brinda esta experiencia para reflexionar sobre las medidas y acciones que abonen a la simplificación del proceso de votación en todos sus esquemas, con el fin de maximizar

el ejercicio de los derechos político-electorales, aspectos que se abordarán en los siguientes apartados.

TABLA 1. Elecciones federales y locales

Elecciones federales		
Año	Cargos	Modalidad de votación
2006	Presidencia de la República	Postal
2012	Presidencia de la República	Postal
2018	Presidencia de la República Senadurías	Postal
2021	Una fórmula de senaduría por el principio de mayoría relativa en el estado de Nayarit	Postal y electrónica por internet
2022	Proceso de Revocación de Mandato (PRM) del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024	Electrónica por internet
2023	Una fórmula de senaduría por el principio de mayoría relativa en el estado de Tamaulipas	Postal y electrónica por internet
2024	Presidencia de la República Senadurías	Postal, electrónica por internet y presencial

Continúa...

Elecciones locales			
Año	Cargos	Entidades	Modalidades de votación
2007	Gubernatura	Michoacán	Postal
2012	Jefatura de Gobierno	Ciudad de México	Postal y electrónica
	Diputaciones locales	Chiapas	Electrónica
2017	Gubernaturas	Coahuila y Estado de México	Postal
2021	Gubernaturas	Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Guerrero, Nayarit, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas	Postal y electrónica por internet
	Diputación migrante	Ciudad de México	
	Diputación de representación proporcional	Jalisco	
2022	Gubernaturas	Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Tamaulipas	Postal y electrónica por internet

Continúa...

2023	Gubernaturas	Coahuila y Estado de México	Postal, electrónica por internet y presencial
2024	Gubernatura	Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán	Postal, electrónica por internet y presencial
	Diputación migrante	Ciudad de México y Oaxaca	
	Diputación de representación proporcional	Estado de México ¹ y Jalisco	

Fuente: Elaboración propia.

- 1 Se incorporó a los trabajos con motivo de la Resolución INE/CG621/2023 del Consejo General del INE respecto del oficio IEEM/SE/7561/2023, por el que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México solicitó la incorporación de ese OPL a las actividades de planeación, preparación, organización e instrumentación del VMRE, en atención a la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México dictada en el expediente JDCL/83/2023, en el que se mandató a dicho Instituto diseñar e implementar acciones afirmativas a favor de la ciudadanía mexiquense residente en el extranjero, a fin de que pueda emitir su sufragio para diputaciones locales por el principio de representación proporcional en el Proceso Electoral Local 2024 del Estado de México.

VOTO POSTAL

El voto postal fue la primera modalidad que organizó el IFE (hoy INE) para que en 2006 la ciudadanía residente en el extranjero emitiera su sufragio desde los lugares en los que se encontraban. Esto representó un hecho sin precedentes que a lo largo del tiempo ha brindado aprendizajes para mejorar los procesos que implica y para facilitar desde las atribuciones del Instituto el sufragio por esta vía en cada elección.

El modelo postal ha evolucionado de un esquema restrictivo de voto por correo postal certificado, obsoleto en gran parte del mundo, a un modelo postal a través de servicios de mensajería que eficiente los procedimientos en beneficio de la ciudadanía. Sin embargo, dadas las características y necesidades propias de su procedimiento, representa una modalidad compleja y costosa.

En el marco de los procesos electorales concurrentes 2023-2024, el voto postal sumó la experiencia de ejercicios anteriores, por lo que requirió del diseño y puesta en marcha de la logística postal, en coordinación con las áreas del INE implicadas, los OPL de las entidades con VMRE, la empresa de servicios de mensajería, la imprenta Talleres Gráficos de México, la Guardia Nacional y el Tecnológico de Monterrey, tareas que fueron acompañadas por partidos políticos, observadoras y observadores y personas visitantes extranjeras.

Aspectos más relevantes en la implementación de la modalidad de voto postal

Para posibilitar el ejercicio del voto, el INE y nueve OPL prepararon la documentación y materiales necesarios para integrar los paquetes electorales postales (PEP) que serían enviados a la ciudadanía inscrita en la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero (LNE-Extranjero) definitiva por la modalidad postal.

Los PEP se conformaron por las boletas electorales; los instructivos para el ejercicio del voto y su retorno a México; los sobres PEP en que se trasladaba la documentación a los domicilios de las personas en el extranjero

registradas vía postal; los sobres postales voto (SPV) con la guía prepagada mediante el cual los votos retornaban de manera gratuita; los sobres-voto (SV) que resguardaba los votos y su secrecía hasta el día de la jornada en que eran contados; así como materiales de consulta sobre las plataformas políticas y propuestas de candidaturas, partidos y coaliciones.

Para la impresión de la documentación electoral federal, se celebró un convenio con Talleres Gráficos de México. Para la documentación local, cada OPL se responsabilizó de esta actividad, previa validación del INE, para verificar que los materiales se apegaran a los requisitos normativos. Las boletas se imprimieron en papel seguridad de acuerdo con la planeación, aunque posteriormente se modificó debido a adendas a la LNE-Extranjero.

En paralelo, se habilitó un espacio para llevar a cabo las actividades de integración de los PEP, y la posterior recepción y resguardo de los SPV y SV, de tal manera que las líneas de trabajo fueran más eficientes y en mejores condiciones para la operación del personal del INE que realizó estas tareas.

El envío de los PEP y la recepción de los SPV se llevó a cabo a partir de abril de 2024, a través del servicio de mensajería Redpack, S.A. de C.V., previo proceso de licitación pública internacional realizado desde el segundo semestre de 2023, para asegurar la disponibilidad del servicio en tiempo y forma. De acuerdo con la LNE-Extranjero, se enviaron 56,257 PEP a 90 países, quedando pendientes de entrega 749, sea porque se encontraban en tránsito, devueltos o en el servicio de “ocurre” en las oficinas de la mensajería en el exterior, con lo que se concluye que el 98% de los PEP fueron entregados a las personas radicadas en el extranjero. Asimismo, se recibieron por el INE al 31 de mayo de 2024, fecha límite legal para la recepción de votos con el fin de ser contabilizados, un total de 39,634 SPV, lo que representó el 70% del total enviado, porcentaje superior al registrado en el PEF 2017-2018, donde representó el 54%.

Más tarde, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) procedió a la apertura y procesamiento de los SPV, para entregarlos a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE), área encargada de su clasificación y resguardo hasta su traslado al Local Único instalado en el Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México el día de la jornada electoral. Así, la DERFE entregó a la DEOE un total de 111,321 SV,

de los cuales 39,591 correspondieron a la elección de Presidencia; 39,524, a la elección de senadurías; 17,349, a las elecciones de gubernaturas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México; y 14,857, a las elecciones locales de diputación migrante y de representación proporcional.

Tanto en la integración y envío del PEP, como en la recepción y apertura de los SPV, la Oficialía Electoral del INE dio constancia, además de que los PEP y los SPV fueron custodiados en todo momento por la Guardia Nacional.

Las boletas que se imprimieron adicionalmente para atender cualquier eventualidad (3,221) y las boletas de PEP devueltos (643) por no localizar a las personas en el domicilio o porque no los recogieron en el servicio “ocurre” fueron destruidas el día previo a la jornada, de conformidad con el artículo 339, párrafo 4, de la LGIPE. Durante julio, también se destruyeron 1,590 SV recibidos de manera extemporánea, así como 561 de PEP devueltos después de las elecciones, como lo establece el artículo 345, párrafo 2, de la ley referida.

El trabajo institucional se fortaleció con el apoyo a la ciudadanía realizado través de INETEL, brindando atención y seguimiento a los reportes relacionados con el envío de los PEP, así como con la devolución de los SPV, para facilitar el procedimiento en todo momento.

Finalmente, el cómputo de la votación se efectuó a través de mesas de escrutinio y cómputo (MEC) postales instaladas en el Local Único que albergó el Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México, al ser un lugar óptimo, motivo por el cual se suscribió un convenio de específicos de colaboración el 1º de febrero de 2024. Se instalaron 46 MEC postales para la elección federal, con 133 personas funcionarias propietarias y 50 suplentes generales; y 41 MEC postales únicas para las elecciones federales y locales, con 192 personas propietarias, 44 suplentes generales y 10 funcionarias del INE acreditadas para labores de suplencia. El cómputo, llenado y firma de actas, y la entrega de paquetes electorales por las personas funcionarias concluyó a las 3:35 a.m. del 3 de junio de 2024.

Balance y áreas de oportunidad

Durante el desarrollo de las actividades del voto postal se suscitaron situaciones inesperadas en el tránsito de las piezas, en aduanas o en la

entrega en los domicilios, restricciones en ciertos países respecto a los servicios postales o de mensajería, desconocimiento del personal que atiende las ventanillas para el retorno de los votos sin cobro alguno o sin documentación adicional, entre otras complicaciones surgidas en cada proceso, a pesar de la permanente comunicación y estrecha coordinación con el proveedor.

En esa ocasión, el voto postal representó el 21.5% de la participación general recibida desde el extranjero, y continúa siendo elegida dado el perfil de la ciudadanía, las posibilidades de acceso a la tecnología, la desconfianza, el deseo de votar en boletas físicas o incluso debido a la poca familiaridad con la tecnología. En ese sentido, continuar con esta opción implicará instrumentar mejoras en diferentes ámbitos, tales como:

- ▶ Desarrollar mecanismos de rastreabilidad de los PEP y de los SV, pues el tramo del envío y recepción de piezas postales se le asigna a una empresa externa, por lo que, la experiencia de la ciudadanía podría beneficiarse de la implementación de un esquema automatizado para el seguimiento del envío de los PEP, así como de la devolución de los SPV.
- ▶ Mejorar la planeación y fortalecer las soluciones tecnológicas, ya que —derivado de la exclusión y reincorporación de registros de inscripción a la LNE-Extranjero después del proceso de aclaración extraordinario que se suscitó en 2024— se recortaron tiempos para la integración de PEP y retorno de SVP; del mismo modo se retrasó la liberación del módulo de registro de SV del sistema respectivo, el cual impactó en las labores de registro de SV.
- ▶ Perfeccionar el proceso de estandarización y de calidad de datos de los domicilios de las personas, con la finalidad de asegurar la entrega del 100% de los PEP enviados.
- ▶ Prever un espacio suficiente para llevar a cabo la operación de la logística postal (espacios para la mensajería, las mesas de integración de los PEP, la bodega de la documentación electoral, el cuerpo de seguridad que custodia las boletas electorales, entre otros), pues, de incrementarse el número de registros en esta modalidad, el espacio utilizado en esta experiencia podría ser insuficiente. En el mismo tenor, se deberá considerar

también la disposición de espacios adecuados para la instalación del Local Único donde se instalen las MEC postales que contabilizan la votación en este modelo, y contemplar las erogaciones que esto representaría.

- Estos esfuerzos requerirán, además, el fortalecimiento de la comunicación directa con la ciudadanía, utilizando, por ejemplo, mensajes de texto o WhatsApp para notificar sobre el envío del PEP para que puedan dar seguimiento y regresen sus votos a México con oportunidad de ser contabilizados.

Por último, es posible reconocer en el voto postal un proceso lleno de simbolismo, que atiende a un perfil de la ciudadanía en el extranjero que también desea marcar de puño y letra su boleta. Para las mexicanas y los mexicanos que eligen esta opción, es una manera de mantener el vínculo con México, como se refleja en los mensajes que muchas veces acompañan los votos de vuelta.

VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET

Para el ejercicio del sufragio extraterritorial, otra alternativa es el voto electrónico por internet, que, en el caso de la experiencia de 2024, se habilitó por primera vez para las elecciones de Presidencia, senadurías y algunos otros cargos estatales; lo que representa un hito en la adopción de tecnología enfocada en los procesos electorales, pero también implica retos importantes al ser una modalidad de votación novedosa que adopta un modelo completamente digital.

De acuerdo con el artículo 343, párrafo segundo, de la LGIPE, el voto electrónico debe cumplir con características mínimas que garanticen certeza y seguridad, por ejemplo, ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo y aplicación; dar oportunidad a la o el votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión; evitar la coacción, avalando el sufragio libre y secreto; garantizar que quien emite el voto es la persona

con el derecho para hacerlo; confirmar que una misma persona no emita más de un voto; y contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.

Dado lo anterior y con base en otras experiencias, el INE llevó a cabo diversas actividades para asegurar el voto electrónico a través del Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), en el marco de los PEF y PEL 2023-2024.

Aspectos más relevantes en la implementación de la modalidad electrónica

Para la implementación de la modalidad electrónica en el PEF y PEL 2023-2024, a finales de 2023 y previa licitación pública internacional abierta, se contrataron los servicios integrales del SIVEI con la empresa IDEEO LABS, S.A. de C.V., en participación conjunta con VOATZ, Inc. y Comercializadora JVLY, S.A. de C.V., con la cual iniciaron trabajos de parametrización del sistema.

Con la finalidad de garantizar la correcta emisión del voto, así como la secrecía, anonimato y desvinculación, el SIVEI implementó diversas medidas de seguridad, como comunicación segura del dispositivo del votante al SIVEI mediante el uso de certificados digitales, con lo que el voto se cifró en el dispositivo del votante previo a su envío al SIVEI y se guardó en una bóveda de votos donde no hay vinculación con los datos del electorado. Asimismo, la implementación del SIVEI en la nube cuenta con mecanismos de seguridad perimetral, como cortafuegos y mecanismos de mitigación de ataques de negación de servicio. Aunado a lo anterior, se implementó la bitácora electoral inmutable con base en la tecnología *blockchain*; además, en esta bitácora se hizo un registro de los recibos de votación correspondientes a cada sufragio emitido y debidamente almacenado en la bóveda de votos.

Igualmente, se desplegó una auditoría al sistema por parte del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav), a propósito de revisar el aseguramiento de la calidad y verificar el funcionamiento y desempeño del SIVEI conforme a los requerimientos y las buenas prácticas de desarrollo de *software*; la seguridad para garantizar que el SIVEI contara con las características técnicas

necesarias para operar de manera segura; y el manejo y cifrado de la información para validar que ésta se procesaba de manera íntegra durante la votación y se mantenía la secrecía de los votos emitidos. Durante las pruebas realizadas, el Cinvestav concluyó que el SIVEI cumplía con los requerimientos técnicos de ley, continuando con las tareas de implementación del voto electrónico por internet. Además, el auditor validó la integridad de los componentes del sistema antes, durante y después del periodo de votación.

Por otra parte, se llevó a cabo la designación de cinco personas custodias de la llave criptográfica entre personal del INE y de los OPL que participaron en el acto protocolario de apertura del SIVEI con el acompañamiento de la Oficialía Electoral del INE, así como de un notario público. En este protocolo se realizó la generación de la “llave criptográfica del SIVEI”, que consiste en una pareja de llaves: la “llave de la elección”, que permite cifrar los votos de la ciudadanía para ser almacenados de manera segura en la bóveda de votos, y la “llave de apertura de la bóveda de votos”, la cual facilita el cómputo de los votos; esta última se fragmentó en cinco partes que quedaron bajo custodia. Finalmente, durante el acto protocolario de cómputo y resultados, participaron de nueva cuenta las personas custodias que tenían bajo su resguardo los fragmentos de la llave de apertura de la bóveda de votos para llevar a cabo la “desfragmentación” y así posibilitar el cómputo de los votos.

Otra actividad relevante fue el desarrollo de dos simulacros de votación, cuyo objetivo era poner a punto el SIVEI. Se replicaron las fases del proceso operativo del VMRE en la modalidad electrónica por internet, obteniendo el 60.52% y el 52.77% de participación ciudadana en el primer y segundo simulacro, respectivamente, de un universo de 4,997 personas registradas en ambos ejercicios. A diferencia de ensayos anteriores, en los simulacros para los PEF y PEL 2023-2024 se probaron el funcionamiento del SIVEI y los procedimientos operativos considerando elecciones federales y locales concurrentes de acuerdo con cada entidad. Los simulacros permitieron realizar ajustes tanto al sistema como a los procedimientos operativos, lo que añadió confianza a esta modalidad.

Además, hubo un periodo previo al inicio de la votación —del 4 de mayo al 15 de mayo de 2024—, para que la ciudadanía inscrita en la modalidad electrónica por internet ingresara al SIVEI únicamente para

familiarizarse con su funcionamiento sin que se pudiera emitir voto alguno. Como resultado, el 33.57% de las personas registradas para votar por internet completaron su ingreso al SIVEI durante la socialización, con el mayor porcentaje registrado históricamente. Cabe señalar que el acceso al sistema es una de las etapas más importantes del procedimiento de voto por internet, pues justamente permite acceder al sufragio, por lo tanto, esta etapa de socialización fue fundamental al aportar certeza en el modelo.

El periodo de votación válida o vinculante se implementó desde las 8:00 p.m. (TCM) del 18 de mayo a las 6:00 p.m. (TCM) del 2 de junio de 2024, tiempo durante el cual la ciudadanía pudo emitir su voto electrónico por internet.

Por último, el día de la jornada electoral se llevaron a cabo el escrutinio y el cómputo de la votación a través de mesas de escrutinio y cómputo (MEC) electrónicas instaladas en el Local Único en el Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México, que se integraron con tres personas funcionarias insculadas cada una (una presidenta, una escrutadora y una secretaria).

Innovaciones respecto a procesos electorales anteriores

Ahora bien, para la instrumentación del voto electrónico por internet en los PEF y PEL 2023-2024 se realizaron diversas mejoras técnicas y operativas con respecto a procesos electorales anteriores en los que se había utilizado el SIVEI. Al respecto, destaca la mejora en el esquema de envío de información para la autenticación en el SIVEI, la cual consistió en remitir al correo electrónico que la ciudadanía registró para su participación el código de verificación que le permitía completar su segundo factor de autenticación para su ingreso al SIVEI —en procesos anteriores, la ciudadanía solamente recibía el código de verificación a través de mensajes SMS—.

Además, se implementaron diversas mejoras a la navegación del SIVEI con el propósito de simplificar el proceso de votación, lo que se logró con la disminución del número de pantallas; secuenciar las boletas electrónicas; así como unificar la pantalla en la que se podían verificar las selecciones realizadas, confirmar las mismas y emitir la votación. Una vez emitida la votación, el SIVEI generaba un único recibo con un código de verificación

que podía copiarse desde la propia página y cerciorar que el sufragio había sido registrado en la bóveda de votos.

Atendiendo, asimismo, las recomendaciones de implementaciones anteriores, se rediseñó el esquema de ayuda a la ciudadanía bajo una visión didáctica. Para ello, se diseñaron materiales que facilitaran el entendimiento en el uso del SIVEI, considerando infografías y videos sobre el ingreso, cómo votar y verificar el recibo de voto, así como información relacionada con los periodos de socialización y votación. Además, se habilitó un manual del propio sistema. Cabe mencionar que, con base en las mejoras de los materiales, se observó una disminución porcentual del 4.04% de los casos de ayuda solicitados por la ciudadanía para ingresar y emitir su votación en el SIVEI respecto al PEL 2022-2023, pues para los procesos concurrentes 2023-2024 se atendieron 2,313 casos, que representan el 1.52% de las 151,989 personas registradas, y para los PEL 2022-2023 se presentaron 267 casos de ayuda, es decir, el 5.56% de las 4,804 personas registradas.

Al mismo tiempo, se lograron sintetizar los actos protocolarios de apertura y cierre del SIVEI para los PEF y PEL 2023-2024, con lo que se atendieron de una manera más eficiente las actividades correspondientes. En primera instancia, se implementó un acto protocolario enfocado en la preparación de insumos para personas custodias, que redujo significativamente la duración del acto protocolario de apertura del SIVEI celebrado el 18 de mayo de 2024, pues ya se contaba con los insumos necesarios (las contraseñas y dispositivos criptográficos). Por otra parte, para el acto protocolario de cómputo y resultados se realizaron ajustes en el diseño de las actas de escrutinio y cómputo (AEC), de tal modo que se contó con una sola AEC para los cargos de Presidencia y senadurías, lo que abonó al tiempo de generación y firma de dichas actas; igualmente, se generaron todas las AEC de las elecciones federales y locales en una sola operación desde el SIVEI para disponer de éstas de manera eficiente; y, a diferencia de procesos previos, en los cuales sólo se instaló una MEC electrónica, se instalaron seis MEC electrónicas para los 44 cargos de elección federal y local, con una evidente mejora operativa al realizar en paralelo el acto protocolario e impactando de manera notable su duración.

Finalmente, se contó con mecanismos que permitieron extender hasta un día antes de la jornada el periodo para que la ciudadanía actualizara sus

datos de contacto (correo electrónico o teléfono celular) para el ingreso al SIVEI, los cuales constituyen los medios para obtener el doble factor de autenticación que da seguridad al voto electrónico. Antes, la actualización se efectuaba hasta tres días previos a la jornada.

Así, del total de 151,989 personas registradas en esta modalidad, 122,497 emitieron su voto a través del SIVEI desde 144 países, lo que representa una participación ciudadana del 80.6%, superando los resultados de procesos pasados con votación electrónica (12,456 votos electrónicos en los PEL 2020-2021 y 8,287 sufragios en la consulta para la Revocación de Mandato), aspecto que evidentemente obedece al tipo de elección, pues la presidencial suele ser la de mayor interés entre la ciudadanía, a diferencia de elecciones federales intermedias, elecciones locales o procesos específicos de participación ciudadana.

Balance y áreas de oportunidad

Si bien esta modalidad no representó complicaciones significativas y los resultados de los PEF y PEL 2023-2024 indican que la vía electrónica por internet es la más elegida por la ciudadanía debido a su dinámica para la emisión del voto y a que ofrece mayor rapidez, con el 66.5% del total de votos emitidos por las tres alternativas de sufragio, es importante tener en cuenta que no toda la ciudadanía mexicana en el exterior es cercana ni afecta a la tecnología, por lo que se debe fortalecer el análisis de los mecanismos que permitan facilitar el acceso al SIVEI.

También resulta primordial ajustar el diseño de los materiales de apoyo, pantallas y mensajes emitidos por el SIVEI, con el fin de lograr una comunicación efectiva, así como la mejora continua de la usabilidad, abonando a la participación ciudadana en procesos electorales futuros.

Tampoco se omiten las áreas de oportunidad que el propio proceso operativo debe considerar, para así seguir fortaleciendo la logística de los actos protocolarios y abonar a la optimización de los tiempos de realización de éstos que impactan en la obtención y publicación de resultados.

El reto en este esquema será, pues, la búsqueda constante de un SIVEI más amigable, accesible y fácil de navegar sin poner en riesgo la seguridad y la certeza de los procedimientos implicados, es decir, la autenticación, la emisión del voto y la obtención de resultados.

VOTO PRESENCIAL EN SEDES CONSULARES

Una de las responsabilidades más desafiantes para el INE en los PEF y PEL 2023-2024 fue la implementación del voto presencial a través de módulos receptores de votación (MRV), instalados en sedes consulares en el extranjero, para los cargos federales y locales que la ciudadanía tenía derecho a elegir desde el exterior.

Como se mencionó, el INE implementó un programa piloto vinculante de votación presencial en 2023, el cual aplicó sólo para dos elecciones a nivel estatal (gubernaturas de Estado de México y Coahuila) en tres consulados de México en EUA y uno en Canadá. Con este único antecedente como experiencia en el tema, se llevaron a cabo tareas de preparación de los comicios de 2024, como la definición de plazos, requisitos, procedimientos, figuras para la atención de los MRV, así como escenarios de riesgo y acción ante eventuales contingencias, logística y coordinación entre las distintas áreas del INE y la SRE, aspectos que fueron aprobados en dos instrumentos normativos centrales: el Modelo de operación y la Logística y plan de riesgos, para el VMRE en modalidad presencial en MRV para los PEF y PEL 2023-2024.

A su vez, y dado que por mandato legal el voto presencial debe ejercitarse en los espacios de las representaciones de México en el exterior, se realizaron revisiones y gestiones en grupos de trabajo con la SRE, que se concretaron en un convenio específico de colaboración, suscrito el 21 de diciembre de 2023.

Aspectos relevantes en la implementación de la modalidad presencial

En el Modelo de operación del voto presencial se determinó que en cada uno de los MRV podía votar la ciudadanía registrada en la LNE-Extranjero de manera presencial; y, como nueva medida para la ampliación de derechos político-electorales de la comunidad migrante que no se contempló en el piloto de 2023, también votaría hasta un máximo de

1,500 personas sin registro en ninguna de las opciones de voto, siempre y cuando contaran con Credencial para Votar desde el Extranjero (CPVE) o con credencial tramitada en territorio nacional, siempre que estuvieran vigentes.

Asimismo, previo análisis entre el INE y la SRE con criterios asociados a las CPVE entregadas, infraestructura, ubicación, características de la población mexicana y presupuesto, se definieron y habilitaron 23 sedes consulares (19 más que en el piloto de 2023) para recibir el sufragio: 20 en EUA (Atlanta, Chicago, Illinois, Dallas, Fresno, Houston, Los Ángeles, Nuevo Brunswick, Nueva York, Ciudad de Oklahoma, Orlando, Phoenix, Raleigh, Sacramento, San Bernardino, San Diego, San José, Santa Ana, San Francisco, Seattle y Washington); 1 en Canadá (Montreal); y 2 en Europa (Madrid y París).

Otra definición fue el uso de medios electrónicos para votar, replicando el esquema implementado en 2023. Con esta premisa, los MRV contaron con el Sistema de Identificación para el Voto Presencial (SIVPE), que contenía la LNE-Extranjero y que sirvió para identificar a las personas electoras, y con el SIVEI para la emisión del voto; sistemas que se sometieron a pruebas de aceptación y seguridad para su adecuado funcionamiento. Igualmente, con base en la LNE-Extranjero, en los espacios adicionales sin registro, en la estimación del tiempo (basada en dos pruebas, dos simulacros y en los tiempos obtenidos en el proceso piloto), así como en las áreas físicas disponibles, los MRV se equiparon con un total de 60 dispositivos de identificación y 138 para el voto, distribuidos en las 23 sedes, previa configuración y verificación de su funcionamiento.

Por otro lado, cada MRV estuvo integrado por una persona presidenta y una secretaria por cada mil registros, que fueron insaculadas entre la ciudadanía asentada en la LNE-Extranjero y capacitadas a distancia. En total se insacularon 169 personas de 77 requeridas, con una lista de reserva de 1,851. Destaca también la creación de cargos para auxiliar en los MRV, desempeñados por personal del INE, de algunos OPL y por ciudadanía bajo la figura de apoyo en el extranjero (AE), instaurada por primera vez con base en requisitos, funciones, método de selección y número aprobados por el INE. Así, de 118 AE que se determinó reclutar mediante invitación al 50% restante de la lista de reserva y por convocatoria dirigida a

universidades, se capacitó a distancia a las y los interesados, de los cuales aprobaron finalmente 196 personas.

Como parte de las actividades preparatorias, se realizaron simulacros; vistas técnicas a las 23 sedes consulares, con el fin de definir los espacios y el flujo para los MRV, así como para hacer pruebas de conectividad; protocolos de verificación del funcionamiento de los dispositivos y de carga de la LNE-Extranjero en el SIVPE y SIVEI; el envío del equipamiento a través de valija diplomática; la instalación del mobiliario y verificación de la conexión y el funcionamiento de los equipos en sitio; y un ejercicio práctico en las sedes consulares el día previo a la jornada electoral.

De acuerdo con la normatividad, el 2 de junio de 2024 se desarrolló la jornada electoral. En el caso de Europa, los MRV se instalaron a partir de las 7:30 a.m. (tiempo local), y tratándose de EUA y Canadá la instalación también inició desde las 7:30 a.m. (TCM). La votación comenzó entre las 8:00 y las 8:30 a.m. (tiempo local para Europa y TCM para EUA y Canadá) y contó con el acompañamiento de personas observadoras electorales, visitantes extranjeras y representantes de partidos políticos.

La votación se realizó por medio del SIVEI, considerando la autenticación e ingreso de la ciudadanía a través de la lectura de una tarjeta de identificación por radiofrecuencia (RFID) en el dispositivo de votación, aunque también se contempló, ante contingencias, el escaneo de un código QR en el equipo de voto o el ingreso manual.

Durante la votación, personal del INE reportó desde los MRV dificultades con el grabado de las tarjetas RFID o con pantallas no responsivas; una gran participación de personas adultas mayores, personas no alfabetizadas y nada o poco familiarizadas con los dispositivos electrónicos a las que tomaba más tiempo votar, o de personas que aseguraban estar registradas por la vía presencial y al consultar en el SIVPE se identificaba que su registro correspondía a otra modalidad o contaban con credenciales sin vigencia. Esto disminuyó la capacidad de atención de los MRV y de manera inesperada se reportó, incluso horas antes de iniciar la jornada, una gran afluencia en los MRV que rebasó la cifra potencial de personas electoras prevista, lo que generó inconformidad en la ciudadanía e irrupción en las filas de personas registradas y no registradas. En todo momento, las áreas centrales del INE proporcionaron soporte técnico, normativo, procedimental y logístico en tiempo real.

Para el cierre de la jornada, frente a la gran cantidad de sufragantes, y como medida urgente, la Secretaría Ejecutiva del INE amplió el horario de votación únicamente en los MRV de Europa, dada la posibilidad técnica y procedimental para que quienes se encontraban en la fila a las 6:00 p.m. (tiempo local) pudieran aún emitir su sufragio. Esto no fue posible aplicarlo en los MRV de Estados Unidos y Canadá, dada la configuración y cierre automático del SIVEI, que se había dispuesto a las 6:30 p.m. (TCM).

Con respecto al escrutinio y cómputo, conforme al modelo de operación, dicha actividad se realizó en las mesas de escrutinio y cómputo electrónicas instaladas en el Local Único del Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México. A diferencia del piloto de 2023, en esta ocasión mediante el SIVEI se implementó la generación de reportes de votación por cada MRV y por cada cargo, que se publicarían en la página web del VMRE, para que se pudieran consultar los resultados. Así pues, de las 15,723 personas registradas en esta opción de sufragio, votaron 6,314, con una participación del 40.16%; además, se recibieron los votos de 15,929 personas no registradas, representando una participación del 71.61% respecto al total de votos recibidos, es decir, 22,243 sufragios presenciales.

Balance y áreas de oportunidad

A pesar de las novedades que caracterizaron esta modalidad y de las vicisitudes y situaciones imprevistas que fueron atendándose sobre la marcha con los mecanismos y los procedimientos diseñados previamente, el voto presencial en sedes consulares fue posible y representó el 12% del total de votos recibidos desde el extranjero.

La experiencia resulta por demás enriquecedora e invariablemente hace necesaria una revisión integral en términos operativos, técnicos, humanos, administrativos y normativos para robustecer el diseño e instrumentación de este modelo en los próximos ejercicios de votación transnacional, ya que se enfrentó a una amplia presencia y participación de la comunidad mexicana migrante o en tránsito, con perfiles poco afines al uso de las TIC por diversas razones y que esperaban una papeleta impresa. Además, este modelo, por ley, se desarrolló en espacios que en algunos casos tuvieron una infraestructura limitada, es decir, sin posibilidad de instalar más equipos que respondieran a la demanda, aunado a los

inconvenientes tecnológicos suscitados en cada MRV y a la capacidad de atención por parte de las personas funcionarias y de apoyo, que resultó rebasada para atender la afluencia de votantes presentada en los MRV.

En ese sentido, como se ha mencionado en los diversos reportes e informes del INE, es fundamental repensar el Modelo de operación del voto presencial, para que se revisen y analicen, entre otros aspectos, los siguientes:

- ▶ El perfil del electorado residente en el extranjero, para contar con una modalidad apegada al contexto real.
- ▶ La pertinencia de contar con un solo universo de personas votantes (registradas o no registradas), lo que permitiría una mejor planeación y, a la vez, facilitar y difundir de manera más amplia el registro a la LNE-Extranjero.
- ▶ La posibilidad de ampliar tanto el horario de la votación como el periodo a más de un día de duración.
- ▶ La posibilidad de ampliar el total de sedes consulares para instalar MRV, valoración que debe realizarse de la mano con la SRE, así como la viabilidad jurídica y administrativa para habilitar lugares alternos.
- ▶ Estrategias para fortalecer la difusión y comunicación en función del perfil del electorado y que ocurra con suficiente anticipación.
- ▶ El mecanismo de voto y la usabilidad del sistema, así como facilitar la manejabilidad del mismo a quienes no manejan herramientas digitales.
- ▶ La desvinculación de la plataforma tecnológica (modalidad electrónica por internet, es decir, remota) de la presencial, para atender características en particular.
- ▶ La viabilidad de contar con los resultados por sede consular, una vez que cierra la votación en los MRV, lo que abonaría a la confianza del electorado. Lo anterior, en virtud de que los reportes de votación por MRV se generan de manera posterior al cómputo y generación de resultados realizado en la MEC electrónica, es decir, después de las 6:30 p.m. (TCM) del día de la jornada electoral.

- ▶ El refuerzo del equipamiento de los MRV, previo estudio sobre el número de equipos requeridos, teniendo en cuenta la lista de personas registradas y no registradas, la duración del periodo de votación, el tiempo promedio que lleve a cada persona electora emitir la votación, así como los aspectos logísticos de la organización de filas, considerando una gran afluencia.
- ▶ El fortalecimiento de los trabajos de capacitación, los simulacros integrales y el recurso humano que apoye en los MRV, con personal técnico del INE y AE.
- ▶ El refuerzo de los filtros de selección de funcionariado de los MRV y AE para evitar sesgos partidistas.

CONCLUSIONES

La organización de las tres modalidades de votación en el extranjero demuestra la capacidad institucional para el desarrollo de procesos simultáneos, en los que la experiencia acumulada y el involucramiento de los equipos garantizan la implementación del proyecto y sus resultados (tabla 2).

Esta experiencia representa un compromiso cumplido con la ciudadanía y con los liderazgos migrantes que de manera permanente han acompañado los trabajos del INE y de su antecesor, el IFE.

De igual manera, se refleja el compromiso de instituciones aliadas, como los OPL y la SRE, con las que surgen nuevos escenarios para la cooperación y para el seguimiento de respuestas innovadoras a los retos que se presentan, pero también se demuestra la capacidad de coordinación con otros organismos de la administración pública que, con independencia de sus atribuciones, suman esfuerzos para ampliar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mexicanas y los mexicanos en el exterior.

El recuento de esta experiencia y sus aprendizajes, así como los desafíos inmediatos y futuros, nos muestra también, de manera paralela, la necesidad de llevar a cabo un análisis detallado del perfil del electorado

residente en el extranjero, de manera que tanto los modelos y sistemas de votación como las estrategias de comunicación se diseñen e implementen en función del perfil identificado. Se trata, sin duda, de un proceso en constante cambio, encaminado a fortalecer la confianza ciudadana en el INE y en los mecanismos que éste desarrolla, así como a brindar certeza e integridad a todos sus procesos.

TABLA 2. Procesos de votación en sus distintas modalidades

	Electrónica por internet	Postal	Presencial (registrados)	Total de registrados	Presencial (no registrados)	Registrados más no registrados
Registros/electoras y electores esperados	151,989	56,257	15,724	223,970	34,500	258,470
Votos	122,497	39,586	6,314	168,397	15,929	184,326
Porcentaje de participación	80.60%	70.36%	40.16%	75.18%	46.17%	71.31%

Fuente: Elaboración propia.

FUENTES CONSULTADAS

- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2023, octubre). *Modelo de operación del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos en el Extranjero en modalidad presencial en Módulos Receptores de Votación en el extranjero, para los Procesos Electorales Federal y Locales 2023-2024*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/154332/CGor202310-26-ap-14-a.pdf>
- INE. (2024). *Informe final de Actividades y Evaluación del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Procesos Electorales Federal y Locales Concurrentes 2023-2024*, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176656>
- INE. (2024, mayo). *Logística y plan de riesgos del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en modalidad presencial en Módulos Receptores de Votación a instalar en el extranjero*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/170662/CGex202405-16-ap-7-a.pdf>

Acuerdos

- INE/CG621/2023. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del oficio IEEM/SE/7561/2023, por el que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México solicitó la incorporación de ese Organismo Público Local a las actividades de planeación, preparación, organización e instrumentación del Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, en atención a la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México dictada en el expediente JDCL/83/2023, en el que se mandató a dicho Instituto a diseñar e implementar acciones afirmativas a favor de la ciudadanía mexiquense residente en el extranjero, a fin de que pueda emitir su sufragio para diputaciones locales por el principio de representación proporcional en el Proceso Electoral Local 2024 del Estado de México. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/156913/CGor202311-22-rp-13.pdf>

Resoluciones

JDCL/80/2023. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local. Tribunal Electoral del Estado de México [TEEM]. https://teemmx.org.mx/docs/acuerdos/Turnos/2023/JDCL/Turno_JDCL802023.pdf

JDCL/83/2023. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local. TEEM. <https://teemmx.org.mx/docs/sentencias/2023/JDCL/JDCL832023.pdf>

SUP-JDC-1076/2021 y acumulados. Juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1076-2021>





Participación electoral y modalidades de votación*

**Yuriko
Takahashi**

*Revisión de la traducción al español de la Mtra. Ana Elena Pascoe Rodríguez con apoyo de la Inteligencia Artificial DeepL. Agradezco a numerosos líderes de las organizaciones comunitarias formadas por las y los mexicanos residentes en los EE. UU. por ayudarme a comprender su interés en el voto extraterritorial y a la Mtra. Ana Elena Pascoe Rodríguez por su asistencia editorial.

265	Introducción
266	Participación electoral y eficacia política
269	Voto extraterritorial en las elecciones federales de 2024
271	Conclusiones
272	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Las posibilidades de votar para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero han aumentado de manera significativa (Espinoza Valle, 2021; Finn y Besserer Rayas, 2022; INE, 2016a, 2016b; Martínez Saldaña, 2003; Song *et al.*, 2022). Tras la implementación inaugural del voto en el extranjero en las elecciones federales de 2006, una serie de reformas electorales ha aumentado progresivamente las modalidades de voto disponibles. Un avance notable fue la reforma de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en 2014, que introdujo nuevas modalidades de votación como el voto por correo, el voto en embajadas o consulados y el voto electrónico. Las elecciones federales de 2021 marcaron un hito porque inauguraron el voto electrónico vía internet para mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero. Después, en las elecciones federales de 2024, se permitió por primera vez a las ciudadanas y los ciudadanos en el extranjero ejercer su derecho a sufragar en persona mediante el voto electrónico en consulados mexicanos.¹ Cuando se registran, los votantes eligen la modalidad de emisión del voto. Además, los consulados disponen de 1,500 papeletas electrónicas adicionales para quienes no se registraron con antelación.

El presente estudio tiene como objetivo examinar la relación entre las diversas modalidades de votación y la participación electoral, con especial atención en la influencia de estas modalidades sobre los niveles percibidos de su eficacia política. La segunda sección del estudio introduce un debate teórico y propone predicciones teóricas. La tercera sección compara la participación electoral en el extranjero en sus distintas modalidades de votación durante las elecciones de 2024 y examina si la votación presencial en verdad produjo una mayor participación electoral. La sección final concluye con un debate en torno a futuras direcciones de investigación.

¹ En las elecciones de 2024, las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieron votar por la presidencia, el Senado, gubernaturas de ocho estados (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán), la diputación migrante de Oaxaca y la de la Ciudad de México, y diputaciones de representación proporcional del Estado de México y Jalisco. Hay 23 consulados generales donde se puede votar desde el extranjero y se encuentran en 20 consulados de ciudades estadounidenses, incluyendo Atlanta, Chicago, Dallas, Fresno, Houston, Los Ángeles, Nuevo Brunswick, Nueva York, Oklahoma, Orlando, Phoenix, Raleigh, San Francisco, Sacramento, San Bernardino, San Diego, San José, Santa Ana, Seattle y Washington D.C. Además, hay un consulado general en Montreal (Canadá), Madrid (España) y París (Francia) (INE, 2024).

PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y EFICACIA POLÍTICA

Aunque el derecho al voto desde el extranjero se ha ampliado gradualmente, la participación efectiva ha sido muy baja (Calderón Chelius, 2017; Lizama Carrasco, 2021; Tacher Contreras, 2022). La tabla 1 compara la participación electoral en las elecciones federales de 2006, 2012, 2018 y 2024. Si la participación se calcula dividiendo los votos recibidos por los registrados, no parece tan baja, pues subió hasta 82.32% en las elecciones más recientes. Sin embargo, dado el alto número de mexicanas y mexicanos radicados en el extranjero, el porcentaje de población que emite su voto es muy bajo: en las elecciones de 2018 fue inferior al 1% (Song *et al.*, 2022).

TABLA 1. Participación de votantes en las elecciones federales (2006, 2012, 2018, 2024)

	2006	2012	2018	2024
Modalidad	Postal	Postal	Postal	Postal, electrónica y presencial
Votantes registrados	40,876	59,115	181,873	223,970
Votos recibidos	32,632	40,737	98,708	184,326
Porcentaje	79.83%	68.91%	54.27%	82.32%

Fuente: INE (2024, p. 53) con modificación de la autora.

Investigaciones previas han identificado diversos obstáculos que han impedido a mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero participar

en elecciones. Primero, la falta de conocimiento sobre el proceso multifacético del registro de votantes es una de las barreras que impiden la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en el extranjero (Tacher Contreras, 2022). Segundo, el proceso de credencialización puede considerarse complicado (Tacher Contreras, 2022; Villaseñor, 2018). Relacionado con lo anterior, la tasa de activación de credenciales para votar ha sido baja (Beltrán Miranda, 2020). Tercero, la percepción de fraude electoral impide que las ciudadanas y los ciudadanos en el extranjero participen en elecciones de su país de origen (Cisneros y Estrada Rodríguez, 2020).

Otro factor significativo que interviene en la participación electoral es la idea de eficacia política (Campbell *et al.*, 1954; Verba y Nie, 1972), es decir, la percepción de que la acción política individual influye, o tiene el potencial de influir, en el proceso político (Campbell *et al.*, 1954, p. 184). En el caso de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, se plantea la hipótesis de que el nivel de eficacia política percibida es menor que el de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos que viven en México. Esto se debe a la distancia física de su país de origen: al vivir más lejos pueden percibir que sus voces se escuchan y se representan menos que las de sus connacionales en México (Takahashi *et al.*, 2025).

Sin embargo, hay razones de peso para afirmar que el voto presencial es capaz de mejorar la percepción de eficacia política, lo que podría conducir a una mayor participación electoral.² Entonces, ¿cómo afectan las diversas modalidades de votación a las y los electores? En el modo de participación indirecta,³ el voto se emite a través de un sistema postal o de computadoras personales a distancia. Se propone que esta modalidad reducirá el impacto percibido de la participación electoral que, a su vez, debilitará el vínculo entre el acto de votación y su efecto en la política mexicana. En cambio, si se vota directamente en instalaciones físicas,

2 La explicación de la relación entre el voto presencial, la eficacia política y la participación política en los siguientes párrafos se presentó originalmente en la ponencia titulada “Cultura política de las y los mexicanos residentes en EU: voto presencial, confianza y participación electoral” en el foro “Las reformas legales electorales y los derechos políticos plenos de las y los mexicanos en el exterior”, impartido el 16 de febrero de 2023 en la Cámara de Diputados en la Ciudad de México. Agradezco la asistencia editorial de Elvia Torres.

3 Cabe resaltar que la participación en las modalidades de voto postal y voto por internet se considera indirecta, mientras que el voto presencial es directo.

como en casillas o consulados, el impacto percibido sobre la participación aumentará entre los votantes y, por lo tanto, se fortalecerá el vínculo entre el voto y su efecto en la política mexicana.

A medida que aumente la eficacia política percibida, las y los votantes confiarán más en que su voto ha llegado, ha sido emitido y contado. Esta sensación tendrá un impacto positivo en la confianza hacia el gobierno y el proceso electoral. Así, con un alto nivel de eficacia política y confianza, aumentará el ejercicio del voto mismo. En resumen, el voto presencial podría crear un círculo virtuoso de participación electoral.

Aunque la votación presencial parece prometedora, vale la pena señalar algunos de sus límites. Esta nueva modalidad directa de votación beneficia a personas con fácil acceso o traslado al consulado, es decir, quienes viven en zonas urbanas o cerca de grandes ciudades. Para ejemplificar esta disparidad, la tabla 2 presenta el porcentaje de ciudadanas y ciudadanos que tramitaron credenciales para votar desde el extranjero en el consulado móvil frente al total de solicitudes en el consulado y el consulado móvil.⁴ Los casos tomados para ilustrar este fenómeno son de personas originarias del Estado de México que radican en las ciudades de Chicago, Dallas y Los Ángeles.

En la tabla puede apreciarse que, en Los Ángeles, el porcentaje de personas que acudió al consulado móvil fue de casi el 50%, cifra notablemente mayor en comparación con Chicago y Dallas. Esto indica que, en Los Ángeles, casi la mitad de las personas con credencial para votar podrían enfrentar dificultades de traslado o acceso al consulado para participar en las próximas elecciones de manera presencial. Para esas personas, la modalidad de voto postal o por internet sería la mejor opción.

Lo anterior sugiere que la ampliación de oportunidades de participación en las tres modalidades de votación —postal, por internet y presencial— garantizaría los derechos políticos al voto del mayor número posible de mexicanas y mexicanos residentes en el exterior.

4 El consulado móvil se refiere a una iniciativa en la que la embajada o consulado general viaja a una región que está lejos de su base para proporcionar servicios consulares para las y los residentes locales que tienen dificultad para visitarlo en persona.

TABLA 2. Credencialización desde el extranjero de mexiquenses
(2016-2020)

	A. Consulado	B. Consulado móvil	Total (A+B)
Chicago	6,261 (87%)	925 (13%)	7,186 (100%)
Dallas	4,002 (78%)	1,144 (22%)	5,146 (100%)
Los Ángeles	2,785 (51%)	2,710 (49%)	5,495 (100%)

Fuente: Elaboración propia basada en los datos proporcionados
por el INE (2016a, 2016b, 2024).

VOTO EXTRATERRITORIAL EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2024

La tabla 3 presenta una comparación de la participación en las elecciones de 2024 desde el extranjero por modalidad de voto. Como se mencionó antes, se distinguen dos tipos de voto presencial: el presencial con registro previo y el presencial sin registro previo. Para este último se reservaron 1,500 papeletas para quienes sufragarían sin registrarse previamente. La comparación de las tres modalidades con registro previo revela que la modalidad de voto electrónico tuvo la tasa de participación más alta (80.60%), seguido del voto por correo (70.36%). Como lo muestra la tabla 3,

la tasa de participación del voto presencial fue la más baja de las tres modalidades, tendencia que se confirmó para el voto presencial sin registro previo.

TABLA 3. Participación electoral por modalidad de voto

	Electrónica	Postal	Presencial (personas registradas)	Total de personas registradas	Presencial (personas no registradas)	Personas registradas y no registradas
Registros	151,989	56,257	15,724	223,970	34,500	258,470
Votos	122,497	39,586	6,314	168,397	15,929	184,326
Participación	80.60%	70.36%	40.16%	75.18%	47.17%	71.31%

Fuente: Elaboración propia con base en la información del INE (2024, p. 53).

La interpretación de estos resultados es crucial para comprender la dinámica de la participación electoral. En primer lugar, el voto electrónico por internet amplió de manera significativa la oportunidad de votar para quienes residen lejos del consulado y no encontraron tiempo suficiente para enviar su boleta a México por correo o viajar al consulado para emitir su voto. En segundo lugar, la experiencia de haber votado en persona en el consulado, aunque sea a través del voto electrónico, puede mejorar la percepción de eficacia política e influir positivamente en la intención de

voto en el futuro. Esto se debe a que cuando las ciudadanas y los ciudadanos residentes en el extranjero acuden a votar a un consulado, tienen la oportunidad de interactuar con las y los trabajadores de la casilla, quienes son sus connacionales y entre los que se encuentra el personal de los institutos electorales de México para organizar la votación presencial. Este contacto directo contribuye a reducir la “distancia psicológica” con su país de origen, motivarlos a participar en la política mexicana y, por lo tanto, estimular su interés en participar en futuras elecciones.

En resumen, es prematuro concluir que el voto presencial es un método ineficaz para movilizar la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en el extranjero. La opción se ha ofrecido sólo una vez en las elecciones mexicanas en el extranjero; por lo tanto, aún no es posible llegar a una conclusión definitiva sobre su eficacia. Para evaluar el efecto de esta modalidad en la participación, el voto presencial debe observarse repetidamente en futuras elecciones.

CONCLUSIONES

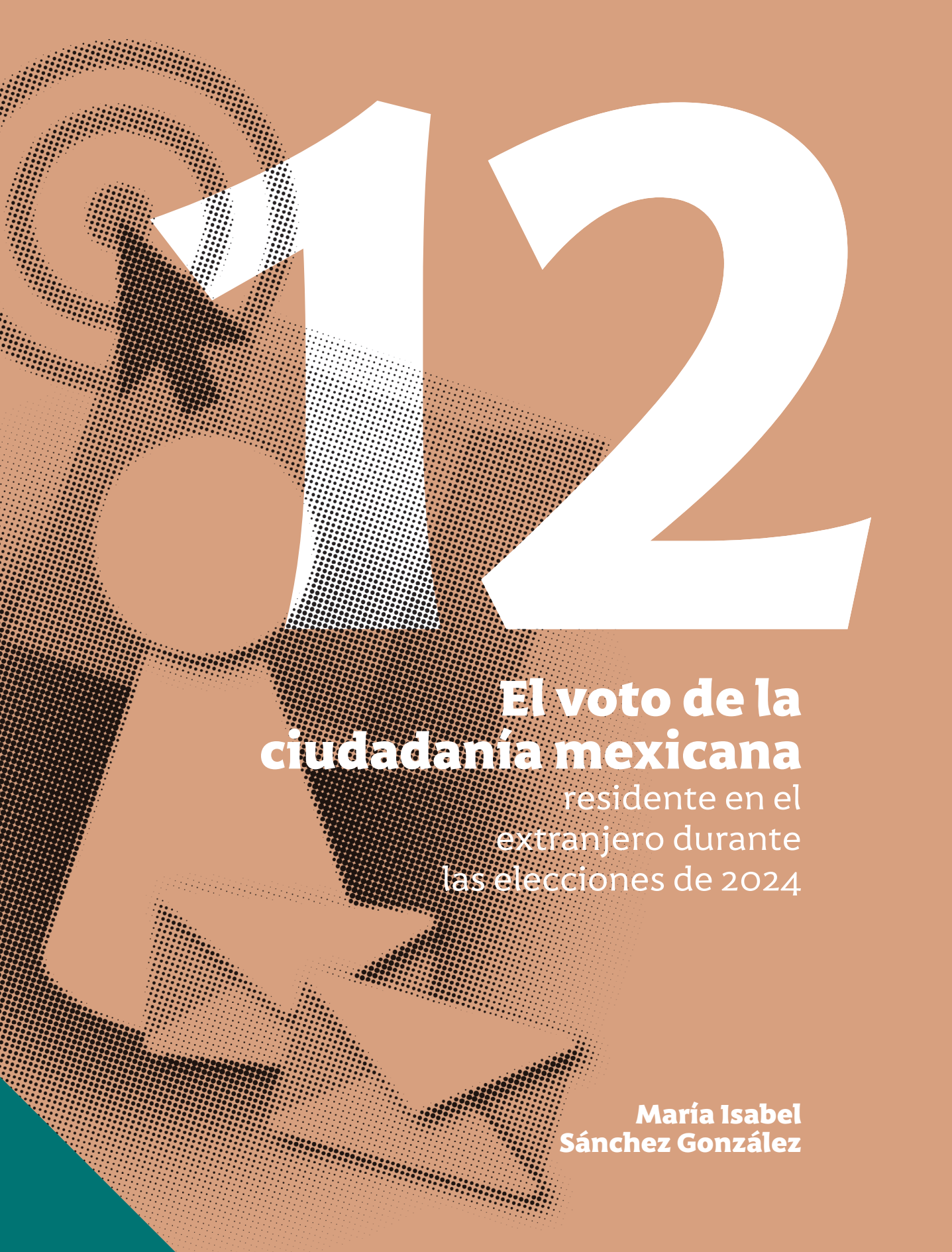
Este estudio sugiere que las modalidades de voto influyen en el ejercicio del voto y supone que el voto presencial puede promover en mayor medida la participación en elecciones externas en México porque fomenta el sentimiento de eficacia política de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. No obstante, los resultados de las elecciones federales de 2024 —cuando se implementó por primera vez el voto presencial en el extranjero— muestran que el voto electrónico por internet se asocia con un mayor nivel de participación electoral en comparación con las otras dos modalidades (presencial y postal). Sin embargo, también se evidencia que la experiencia de haber emitido el voto de manera presencial en el consulado puede mejorar la eficacia política y el voto en futuras elecciones. Por lo tanto, para garantizar el ejercicio del derecho al voto de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, se recomienda ofrecer las tres modalidades de sufragio en el exterior.

FUENTES CONSULTADAS

- Beltrán Miranda, Y. G. (2020). El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En L. C. Ugalde y S. Hernández (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano* (pp. 1163-1198). Integralia Consultores.
- Calderón Chelius, L. (2017). Avances en la implementación del voto extraterritorial mexicano: entre dudas y certezas. *América Latina Hoy*, 76, 75-92.
- Campbell, A., Gurin, G. y Miller, W. E. (1954). *The Voter Decides*. Row, Peterson, and Co.
- Lizama Carrasco, G. (2021). El Voto de los Mexicanos en el Extranjero 2006-2018: entre la desafección y la integración en el campo político. *Universo de la Tecnológica*, 3(39), 7-12.
- Cisneros, J. y Estrada Rodríguez, J. (2020). El voto de los mexicanos en el extranjero: una visión global de los electores fuera de casa. *El Cotidiano*, 36(224), 47-53.
- Espinoza Valle, V. (2021). *El sufragio extraterritorial de las y los mexicanos: participación preferencia políticas y tipología del voto a distancia*. USMEX-UCSD; INE.
- Finn, V. y Besserer Rayas, A. (2022). Turning rights into ballots: Mexican external voting from the US. *Territory Politics Governance*, 12(9), 1-20. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2141849>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2016a). *Carpeta informativa: credencialización en el extranjero*.
- INE. (2016b). *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*.
- INE. (2024). *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2023-2024, Síntesis Ejecutiva*.
- Martínez Saldaña, J. (2003). Reclamando el poder: los ciudadanos en el exterior y su impacto en la política mexicana. *Migraciones Internacionales*, 2(2), 96-120.
- Oser, J., Grinson, A., Boulianne, S. y Halperin E. (2022). How Political Efficacy Relates to Online and Offline Political Participation: A Multilevel Meta-Analysis. *Political Communication*, 39(5), 607-633. <https://doi.org/10.1080/10584609.2022.2086329>

- Song, J., Iida, T., Takahashi, Y. y Tovar, J. (2022). Buying Votes Across Borders? A List Experiment on Mexican Immigrants in the US. *Canadian Journal of Political Science*, 18(4), 852-872. <https://doi.org/10.1017/S0008423922000567>
- Tacher Contreras, D. (2022). Perspectivas del voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en el proceso electoral 2020-2021, *Revista mexicana de opinión pública*, 32, 151-170. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2022.32.80496>
- Takahashi, Y., Song, J. y Iida, T. (2025). Political Participation of Undocumented Mexican Immigrants in the US: Respondent-Driven Sampling with the Hard-to-Reach Population. *The Journal of Race, Ethnicity, and Politics*, First View, 1-26. <https://doi.org/10.1017/rep.2025.10018>
- Verba, S. y Nie, N. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Harper and Row.
- Villaseñor, E. *et al.* (2018). El voto de los mexicanos residentes en el extranjero y la contienda electoral de 2018 [presentación]. *Brújula Ciudadana*, 95, 1-2.





12

El voto de la ciudadanía mexicana

residente en el
extranjero durante
las elecciones de 2024

**María Isabel
Sánchez González**

277	Introducción
278	Derechos políticos
279	Derechos político-electorales y ciudadanía en México
280	Sufragio y democracia en México
282	Concepto de voto en el extranjero
283	Evolución del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero
284	Las elecciones de 2024 y el voto en el extranjero
287	El voto en la modalidad electrónica por internet
288	El voto en la modalidad postal
289	El voto en la modalidad presencial
290	Conclusiones
291	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

A partir de las elecciones de 2024, se ha hecho evidente que las mexicanas y los mexicanos que residen fuera de México, y que viven especialmente en Estados Unidos de América (EUA), están cada vez más interesados en participar en los procesos electorales de su país. Por lo tanto, el voto de estas personas no sólo es un derecho que las autoridades deben asegurar, y que también requiere que el Estado reconozca que la nación mexicana se extiende más allá de sus fronteras y actúe en consecuencia.

Dada la anterior tesitura, es pertinente identificar, analizar y evaluar los aspectos relevantes de las modalidades de votación disponibles para las y los mexicanos residentes en el extranjero —postal, electrónica por internet y presencial— durante las elecciones federales y locales de 2024. Esto permitirá evaluar el ejercicio democrático de 2024 e identificar posibles rutas de acción para fortalecer los derechos político-electorales de las y los mexicanos residentes en el extranjero en futuros procesos electorales.

En el presente capítulo, primero, se abordan los conceptos básicos para entender el significado de *voto en el extranjero*. Se revisa su pertenencia a los denominados *derechos político-electorales*, con énfasis en el caso mexicano. Luego, se describe la evolución del voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Después, se analizan las elecciones de 2024 en México y el voto de la ciudadanía que reside fuera del país. Por último, se reflexiona acerca de las particularidades de las modalidades de voto de la ciudadanía mexicana que radica en el extranjero, como lo son el electrónico por internet, postal y presencial para el caso de las elecciones de 2024 en México.

DERECHOS POLÍTICOS

Los *derechos políticos* se conciben como una subcategoría de los *derechos humanos*, los cuales se definen como “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar” (Ferrajoli, 2007, p. 19). Desde la perspectiva de Sonia Picado (2007), los derechos políticos abarcan un conjunto de atributos, capacidades o derechos que posibilitan a la ciudadanía participar de manera activa en la vida política de su Estado. Es decir, se refieren al ejercicio pleno de la participación política.

Los derechos políticos abarcan el derecho a votar (sufragio activo), el derecho a ser elegida o elegido para un cargo público (sufragio pasivo) y el derecho a formar parte de asociaciones políticas. Estos derechos aseguran que la ciudadanía, independientemente de sus circunstancias sociales, económicas o de cualquier otra índole que pudiera ponerlos en desventaja, pueda participar en las elecciones en igualdad de condiciones, ya sea como candidatas o candidatos u ofreciendo su voto.

El derecho al voto activo posibilita a la ciudadanía participar en elecciones para elegir a sus representantes, así como en otros mecanismos de participación ciudadana, como consultas populares, referéndums o plebiscitos. Por otro lado, el voto pasivo es un derecho individual de la ciudadanía para presentarse como candidata a un cargo público, ya sea mediante un partido político o de manera independiente.

Asimismo, el derecho de asociación política posibilita a la ciudadanía a organizarse y reunirse para participar en la vida pública con el objetivo de influir en la toma de decisiones. Sin embargo, según Fernando Escalante (2020), los derechos políticos no se limitan a los mencionados, ya que también abarcan el derecho de petición y el derecho a expresar ideas.

Por último, en una democracia, los derechos políticos son esenciales para seguir avanzando y asegurar que las ciudadanas y los ciudadanos tengan la capacidad de elegir a sus gobernantes, incluir sus intereses en la agenda política y evaluar la gestión de quienes gobiernan a través del voto a los diversos partidos políticos o candidaturas independientes en cada proceso electoral.

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES Y CIUDADANÍA EN MÉXICO

Esta sección se enfoca en los derechos políticos relacionados con las elecciones, también conocidos como *derechos político-electorales*, definidos como aquellos que:

[...] pertenecen a la rama del derecho público, reconocidos constitucionalmente a la persona como ciudadano [...], ya sea en lo individual o en lo colectivo, para que dentro del estado de derecho, participe con la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público. (Expediente SUP-JDC-39/2006 y acumulado)

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en su artículo 99, fracción V, reconoce los derechos político-electorales de las y los ciudadanos. Estos derechos incluyen la posibilidad de votar, ser votada o votado, y unirse libremente a asociaciones para participar en los asuntos políticos del país. Esto significa que la ciudadanía puede ejercer sus derechos políticos por medio del voto, ya sea como parte de un partido político, como candidatas o candidatos independientes o mediante su participación en asociaciones políticas.

Asimismo, la CPEUM, en su artículo 41, base VI, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 79, numeral 1, establecen el derecho de la ciudadanía a defender sus derechos político-electorales en caso de que consideren que han sido afectados por actos o resoluciones de las autoridades electorales.

A diferencia de los derechos humanos, que son inherentes a todas las personas, los derechos político-electorales sólo pueden ejercerlos quienes tienen la calidad ciudadana. En México, la CPEUM, en su artículo 34, define como ciudadanía a las mujeres y los hombres que, siendo mexicanas o mexicanos, han alcanzado la mayoría de edad (18 años) y tienen un modo honesto de vivir.

También, el artículo 35 de la CPEUM determina los derechos de las y los ciudadanos. Si bien la ciudadanía abarca más aspectos que únicamente el sufragio, el derecho al voto es fundamental para la democracia. Hoy en día, es imposible concebir una democracia sin la celebración de elecciones periódicas y pacíficas para renovar a quienes gobiernan.

SUFRAGIO Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

José Antonio Crespo (2016) afirma que las elecciones desempeñan un papel político fundamental en las sociedades contemporáneas. Dada la naturaleza masiva y compleja de estas sociedades, se torna imposible la participación activa de la ciudadanía entera en la toma de decisiones colectivas. Por esta razón, en los Estados modernos se han establecido sistemas de democracia representativa.

Por su parte, para Dieter Nohlen resultan fundamentales en la democracia representativa las siguientes cuestiones:

[...] el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.
(2019, p. 39)

A través de la elección de representantes, se establece una distinción entre gobernantes y gobernados. Esta selección se lleva a cabo mediante una contienda electoral, y la permanencia de las y los gobernantes en el poder está condicionada a su capacidad para tomar decisiones que no perjudiquen los intereses de aquellos a quienes representan. Por lo tanto, la principal función del sufragio es servir como medio para formalizar la representación política.

En un sistema democrático, el voto es un elemento fundamental, aunque no es la única dimensión del proceso democrático. A pesar de ello, no se debe subestimar su importancia, ya que, por medio de éste, la ciudadanía elige a sus representantes y legitiman los gobiernos. Esto se debe a que las y los gobernantes ejercen su cargo gracias al apoyo de la mayoría ciudadana que participa en las elecciones. “En efecto, no se trata tan sólo de un gesto o de un procedimiento, una circunstancia y una liberalización, sino de un control ejercido sobre los dirigentes, un temperamento político, la garantía de derechos individuales o una regla que permite devolver el poder” (Ihl, 2004, p. 20).

En México, el voto es tanto un derecho como una obligación ciudadana. De acuerdo con el artículo 7, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), el sufragio en México se caracteriza por ser universal (toda la ciudadanía puede votar), libre (sin coacción), secreto (nadie puede saber por quién se votó), directo (las y los ciudadanos eligen directamente a su representante), personal (sólo la ciudadana o el ciudadano puede ejercer su derecho a votar) e intransferible (no se puede ceder a otra persona).

Además de ser un derecho y una obligación, el sufragio en una democracia requiere ciertos estándares de transparencia para asegurar que la voluntad de las ciudadanas y los ciudadanos se exprese correctamente en las urnas. De acuerdo con Crespo (2016), las condiciones mínimas para garantizar la transparencia en los procesos electorales incluyen un registro de votantes confiable, una identificación adecuada para las y los votantes, autoridades electorales imparciales, supervisión del proceso electoral, información oportuna sobre los resultados, un organismo de calificación imparcial y la tipificación y sanción de los delitos electorales.

En México, la organización de las elecciones es una función del Estado, según lo estipulado en el artículo 41, base V, apartados A, B y C, de la CPEUM. Esta función se lleva a cabo a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales (OPL), y está regulada por la LGIPE. Dicha ley establece los procedimientos, plazos, etapas, actividades, áreas institucionales, distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, y en general todo lo relacionado con la organización de las elecciones en el territorio nacional, incluyendo el voto de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero.

CONCEPTO DE VOTO EN EL EXTRANJERO

Dado que existen diversas interpretaciones del término *voto en el extranjero*, es fundamental definir con precisión a qué nos referimos con dicho concepto. Previamente, el concepto *voto activo* ha sido considerado como un elemento integrante de los derechos relacionados con la participación política y las elecciones, se ha analizado la noción de voto en México y se ha mencionado a la institución responsable de asegurar la celebración de elecciones de manera regular en el país.

En este sentido, Manuel Carrillo Poblano, excoordinador de Asuntos Internacionales del INE, define el voto en el extranjero como:

[...] la posibilidad que contempla y regula expresamente la normatividad electoral de un determinado país para que sus ciudadanos residentes, o incluso en tránsito por el extranjero, tengan la oportunidad y dispongan de facilidades para ejercer su derecho al sufragio fuera del territorio nacional y, por supuesto, para actos electorales que tienen validez y efectos dentro del país de origen o pertenencia. (Citado en INE, 2020)

Ahora bien, en algunos países, como Chile y Bolivia, se permite a las personas extranjeras residentes permanentes (no naturalizadas) votar en elecciones locales o municipales. Ésta es una diferencia importante con respecto al voto en el extranjero que se aborda en este documento, ya que se centra en el derecho a votar de las ciudadanas y los ciudadanos de un país mientras radican en el extranjero.

Por otra parte, países como Nicaragua autorizan a su ciudadanía a votar, aunque esté temporalmente en el extranjero, sin necesidad de residir de manera permanente en el país. En este sentido, el artículo 109 de la Ley Núm. 331, Ley Electoral de Nicaragua, establece que “el ejercicio del derecho a votar de las y los ciudadanos nicaragüenses que se encuentren transitoriamente fuera del país o residan en el extranjero se circunscribirá a la elección de Presidente o Presidenta y Vicepresidente

o Vicepresidenta de la República, Diputados y Diputadas Nacionales, Diputados y Diputadas al Parlamento Centroamericano”.

Por otro lado, diversos países facilitan el *voto a distancia* o *voto en ausencia* en sus elecciones internas. Esta opción permite a la ciudadanía votar sin tener que presentarse físicamente en los centros de votación. Las razones para utilizar esta modalidad son diversas: problemas de salud, servicio militar o simplemente por preferencia personal. El voto a distancia —que no debe confundirse con el voto en el extranjero— se puede realizar por diversos medios, como el correo postal, tal como se hace en EUA.

Sin embargo, la aproximación al voto en el extranjero que aquí se atiende es la que corresponde a lo establecido en el numeral 1 del artículo 329 de la LGIPE, que a la letra dice:

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.

EVOLUCIÓN DEL VOTO DE LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

De acuerdo con el sitio del INE sobre el voto en el extranjero (2024a), la reforma constitucional de 1996 eliminó el requisito de votar en el distrito electoral correspondiente, ante lo cual surgiría la posibilidad de que la ciudadanía mexicana en el extranjero ejerciera su derecho al voto. En 1998 se designó a un grupo de académicos para estudiar la viabilidad técnica del voto en el extranjero y se concluyó que era posible implementarlo.

Más tarde, con la reforma legal de 2005, se incorporó el Libro Sexto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe),

el cual regulaba el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero. En este sentido, las elecciones presidenciales de 2006 se constituyeron como la primera oportunidad que tuvo la ciudadanía mexicana en el extranjero para participar y en la que se utilizó la modalidad de correo postal certificado.

En 2009 se creó la Oficina de Vinculación Electoral de Mexicanos en el Extranjero para dar seguimiento a los trabajos de vinculación y difusión de información relevante para las y los mexicanos en el extranjero. Luego, en las elecciones de 2012, hubo un aumento del 24.8% en la participación de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero en comparación con las elecciones de 2006. También en 2012 se formó un grupo de expertos para analizar y proponer mejoras al modelo legal vigente de ese entonces.

Posteriormente, en mayo de 2014, “el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que modifica significativamente el modelo de votación de los mexicanos residentes en el extranjero, tanto a nivel federal como local” (INE, 2024a).

En 2016 se inició la expedición de credenciales para votar en las representaciones de México en el extranjero. Para las elecciones de 2018, se implementó la expedición de credenciales en consulados, así como medios electrónicos para solicitudes de inscripción y la observación electoral por parte de la población migrante.

En el periodo 2020-2021 se aprobaron las modalidades del voto postal y electrónico por internet con el fin de facilitar el sufragio de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, y, por último, durante el periodo 2022-2023, se implementó el voto presencial en módulos receptores en sedes consulares para las elecciones de Coahuila y Estado de México.

LAS ELECCIONES DE 2024 Y EL VOTO EN EL EXTRANJERO

En 2024, por cuarta ocasión las mexicanas y los mexicanos que residen en el extranjero tuvieron la oportunidad de participar en las elecciones para elegir la Presidencia de México. Asimismo, pudieron votar para

elegir a las y los senadores, siendo esta la segunda vez que se realiza esta elección desde el extranjero (acción que se fundamentó en el artículo 329 de la LGIPE).

Además de las elecciones para la Presidencia y las senadurías, la ciudadanía mexicana residente en el extranjero tuvo la posibilidad de participar en las elecciones estatales para elegir a diversos titulares de los gobiernos de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán, así como a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

En la Ciudad de México también se eligió al diputado migrante y a los diputados de representación proporcional. En el estado de Jalisco también se eligieron diputados de representación proporcional.

Adicionalmente, por primera vez, la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero pudo votar para elegir al diputado migrante de Oaxaca y a las diputadas y los diputados de representación proporcional del Estado de México. Es importante señalar que estas elecciones se llevaron a cabo de acuerdo con lo establecido en los marcos jurídicos locales de cada entidad federativa.

En las elecciones de 2024, un total de 184,326 votos fueron emitidos desde el extranjero. La mayoría de éstos favorecieron a la candidata Claudia Sheinbaum (quien ahora es la Presidenta de la República), con el 50% de la votación, lo que equivale a 91,510 votos. En segundo lugar estuvo la candidata Xóchitl Gálvez Ruiz, con el 47% de la preferencia, al sumar 86,518 sufragios. El candidato Jorge Álvarez Máynez obtuvo el 2.4% de la votación, lo que representa 4,434 sufragios. Por último, los votos nulos y las candidaturas no registradas acumularon menos del 1% de los votos (INE, 2024d).

La participación electoral de la ciudadanía radicada en el extranjero fue del 71.3%, lo que significa que casi tres de cada cuatro mexicanas y mexicanos que se encontraban habilitados para votar fuera de su país ejercieron su derecho; estas personas tuvieron la opción de votar por internet, por correo postal o de manera presencial en los consulados el día de la elección. De las 23 sedes consulares habilitadas, 20 se localizaban en ciudades de EUA, mientras que las tres restantes se ubicaron en Madrid, París y Montreal (tabla 1).

TABLA 1. Modalidades de voto

Electrónica por internet	Postal	Presencial
▶ Envío de claves de acceso al sistema: a más tardar el 3 de mayo. ▶ Periodo de votación: del 18 de mayo a las 8:00 p.m. (TCM) al 2 de junio a las 6:00 p.m. (TCM).	▶ Envío de boletas impresas, material de apoyo y sobre de mensajería: a más tardar la 1ª semana de mayo. ▶ Recepción de votos postales: a más tardar el 1º de junio a las 8:00 a.m. (TCM).	▶ Periodo de votación: 2 de junio, en las sedes consulares habilitadas por el INE. ▶ Urnas electrónicas del INE para la emisión del voto de manera presencial. ▶ 23 sedes consulares aprobadas por el INE: Estados Unidos de América (Atlanta, Chicago, Dallas, Fresno, Houston, Los Ángeles, New Brunswick, New York, Oklahoma, Orlando, Phoenix, Raleigh, Sacramento, San Bernardino, San Diego, San Francisco, San José, Santa Ana, Seattle y Washington, D.C.), Canadá (Montreal) y Europa (Madrid y París). ▶ El INE proporcionó capacitaciones y materiales específicos sobre la implementación y el funcionamiento del voto presencial desde el extranjero al personal de las 23 sedes consulares referidas.

Fuente: INE (2024b).

El 66.5% de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero prefirió el voto electrónico por internet, seguido por el voto por correo, con el 21.5%, y el voto presencial, con el 12% (2024d). Estos datos sugieren que las y los votantes que viven fuera de su país valoran la accesibilidad, flexibilidad y rapidez que ofrecen las nuevas tecnologías para votar, aunque no hay que dejar de lado que, de acuerdo con la exdiputada federal migrante María Elena Serrano, “el voto electrónico presentó complicaciones, especialmente para adultos mayores. Para garantizar una participación efectiva, es necesario fortalecer la comunicación, mejorar los procesos y adecuar la infraestructura a las necesidades de la comunidad migrante” (comunicación personal, 13 de febrero de 2025).

EL VOTO EN LA MODALIDAD ELECTRÓNICA POR INTERNET

La votación electrónica vía internet se convirtió en la opción más popular, pues representó el 66.5% de los votos, y su implementación no tuvo mayores complicaciones; sin embargo, según María Luisa Arredondo, periodista independiente mexicana residente en el extranjero, “aunque el voto por internet ha facilitado el proceso para algunos, sigue siendo inaccesible para quienes carecen de recursos tecnológicos o conocimientos digitales” (comunicación personal, 13 de febrero de 2025). El desafío principal en esta modalidad es la continua búsqueda de una plataforma —el Sistema del Voto Electrónico por Internet para las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero del Instituto Nacional Electoral (SIVEI)— que sea más intuitiva, accesible y fácil de usar, sin comprometer la seguridad y la fiabilidad de los procesos involucrados. “Para fortalecer la democracia, es esencial mejorar la logística electoral, considerar espacios alternativos a los consulados como puntos de votación y reforzar la supervisión de las irregularidades en el proceso”, en palabras de María Guadalupe Zamora Alatorre, consultora mexicana residente en el extranjero (comunicación personal, 13 de febrero de 2025).

De acuerdo con el INE, la modalidad de voto electrónico por internet presenta las siguientes áreas de mejora: a) optimizar los mecanismos de información para que las y los ciudadanos puedan identificar fácilmente los datos de acceso al sistema que reciben por correo electrónico; b) mejorar los materiales de apoyo para el acceso, la votación y la verificación del comprobante de voto en el sistema, así como su divulgación entre la población; c) revisar el diseño de las pantallas y los mensajes del sistema para simplificar y mejorar la experiencia de las personas usuarias; d) perfeccionar el mecanismo de restablecimiento de la contraseña del sistema para facilitar y mejorar la experiencia de las personas usuarias; y e) examinar el mecanismo de primer ingreso al sistema para hacer más fácil y mejorar la experiencia de las y los usuarios, sin descuidar la seguridad del sistema (INE, 2024c, p. 59).

EL VOTO EN LA MODALIDAD POSTAL

Respecto a la votación postal, llama la atención que sólo el 21.5% de la ciudadanía participó en esta modalidad. Se requiere mejorar la rastreabilidad de los paquetes electorales postales (PEP) y los sobres-voto (SV), ya que una empresa externa se encarga del envío y recepción, lo que genera dudas sobre los costos y seguimiento. “Aunque la atención a la comunidad migrante ha crecido, especialmente tras la llegada de Trump, aún queda mucho por hacer para garantizar los derechos políticos de manera efectiva”, declara Carlos Arango, mexicano residente en el extranjero (comunicación personal, 13 de febrero de 2025). Además, se requiere una comunicación más efectiva para asegurar que el electorado envíe sus votos de vuelta a tiempo para ser contabilizados.

De acuerdo con el INE (2024c), la modalidad del voto postal requiere varias mejoras y tiene diversas áreas de oportunidad: a) enviar un correo electrónico a las y los votantes antes de enviar el PEP para que estén al pendiente de su llegada; b) mantener una comunicación fluida con la ciudadanía a través de correos electrónicos y mensajes de celular, tanto

para invitar a participar como para dar seguimiento al PEP; c) incluir información más detallada sobre las candidaturas en el PEP; d) implementar un sistema de acuse de recibo del voto; e) difundir más información en canales de televisión y radio; y f) considerar opciones para la entrega del PEP y la devolución de los SV en casos en los que no sea posible la entrega a domicilio, por ejemplo, a través de las sedes consulares, en las que se implementen las medidas de seguridad necesarias.

EL VOTO EN LA MODALIDAD PRESENCIAL

Naturalmente, como la modalidad de votación presencial en el extranjero, en la que participó el 12% de la ciudadanía, se implementó en un tiempo relativamente corto, es necesario mencionar que aún tiene áreas por mejorar y desarrollar.

La elección presidencial de 2024 marcó un avance con la implementación del voto presencial en consulados, pero también evidenció importantes deficiencias en infraestructura y organización. La alta demanda superó la capacidad del INE, afectando la emisión de votos. Entre los principales desafíos destacan la dificultad para obtener y registrar la credencial, la falta de información oportuna y la ausencia de personal del INE en consulados, lo que retrasa trámites clave. (M. Elena Serrano, comunicación personal, 13 de febrero de 2025)

Por lo tanto, es esencial llevar a cabo un análisis exhaustivo desde los puntos de vista operativo, técnico, humano, administrativo y normativo para fortalecer el diseño y la ejecución del voto presencial en futuras elecciones.

CONCLUSIONES

El voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero ha experimentado una evolución significativa desde su implementación, con mejoras continuas en cuanto a modalidades de votación, simplificación de trámites y aumento de la participación ciudadana. Estas acciones han fortalecido la democracia y han permitido que la ciudadanía que radica en el exterior ejerza el derecho a elegir a sus representantes. Sin embargo, aún queda mucho por mejorar.

Respecto a las modalidades de voto en el extranjero durante las elecciones de 2024 en México, se ha señalado que, en lo que corresponde al voto electrónico, el principal desafío es mejorar la plataforma del SIVEI para que sea más intuitiva y fácil de usar, sin comprometer la seguridad. Acerca del voto postal, se ha advertido la necesidad de mejorar la eficiencia y transparencia de esta modalidad en México, así como la importancia de una mejor comunicación con las y los votantes para garantizar su participación y el ejercicio de sus derechos políticos. Por último, en lo que atañe al voto presencial, se ha advertido la necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo desde los puntos de vista operativo, técnico, humano, administrativo y normativo para fortalecer el diseño y la ejecución de dicha modalidad en próximas elecciones.

FUENTES CONSULTADAS

- Crespo, J. A. (2016). *Elecciones y democracia*. Instituto Nacional Electoral [INE].
- Escalante, F. (2020). *Senderos que se bifurcan. Reflexiones sobre neoliberalismo y democracia*. INE.
- Ferrajoli, L. (2007). Derechos fundamentales. En L. Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (A. de Cabo y G. Pisarello, eds.; 3ª ed., pp. 19-56). Trotta.
- Ihl, O. (2004). *El voto*. LOM Ediciones.
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2020, 9 de diciembre). *Versión estenográfica de la Mesa 10 Voto extraterritorial, 30 aniversario IFE-INE*. <https://central.electoral.ine.mx/2020/12/09/version-estenografica-de-la-mesa-10-voto-extraterritorial-30-aniversario-ife-ine/>
- INE. (2024a). *Evolución del VMRE*. <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/evolucion-del-vmre>
- INE. (2024b). *Guía “Voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero”*.
- INE. (2024c). *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2023-2024. Síntesis Ejecutiva*.
- INE. (2024d, 6 de junio). *Más de 184 mil mexicanas y mexicanos participaron en la elección presidencial de 2024 desde el extranjero*. <https://centraleeleitoral.ine.mx/2024/06/06/mas-de-184-mil-mexicanas-y-mexicanos-participaron-en-la-eleccion-presidencial-de-2024-desde-el-extranjero/>
- Nohlen, D. (2019). Elecciones y contexto sociocultural. En D. Nohlen, L. Valdés Zurita y D. Zovatto G. (comps.), *Derecho electoral latinoamericano. Un enfoque comparativo* (2ª ed., pp. 39-56). Fondo de Cultura Económica [FCE]; Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto de Investigaciones Jurídicas; IDEA Internacional.
- Picado, S. (2007). Derechos políticos como derechos humanos. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco Henríquez y J. Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2ª ed., pp. 48-59). FCE; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg; International IDEA; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Federal Electoral.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (17/01/2025). Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación [DOF]*.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (14/10/2024). Última reforma publicada en el *DOF*.

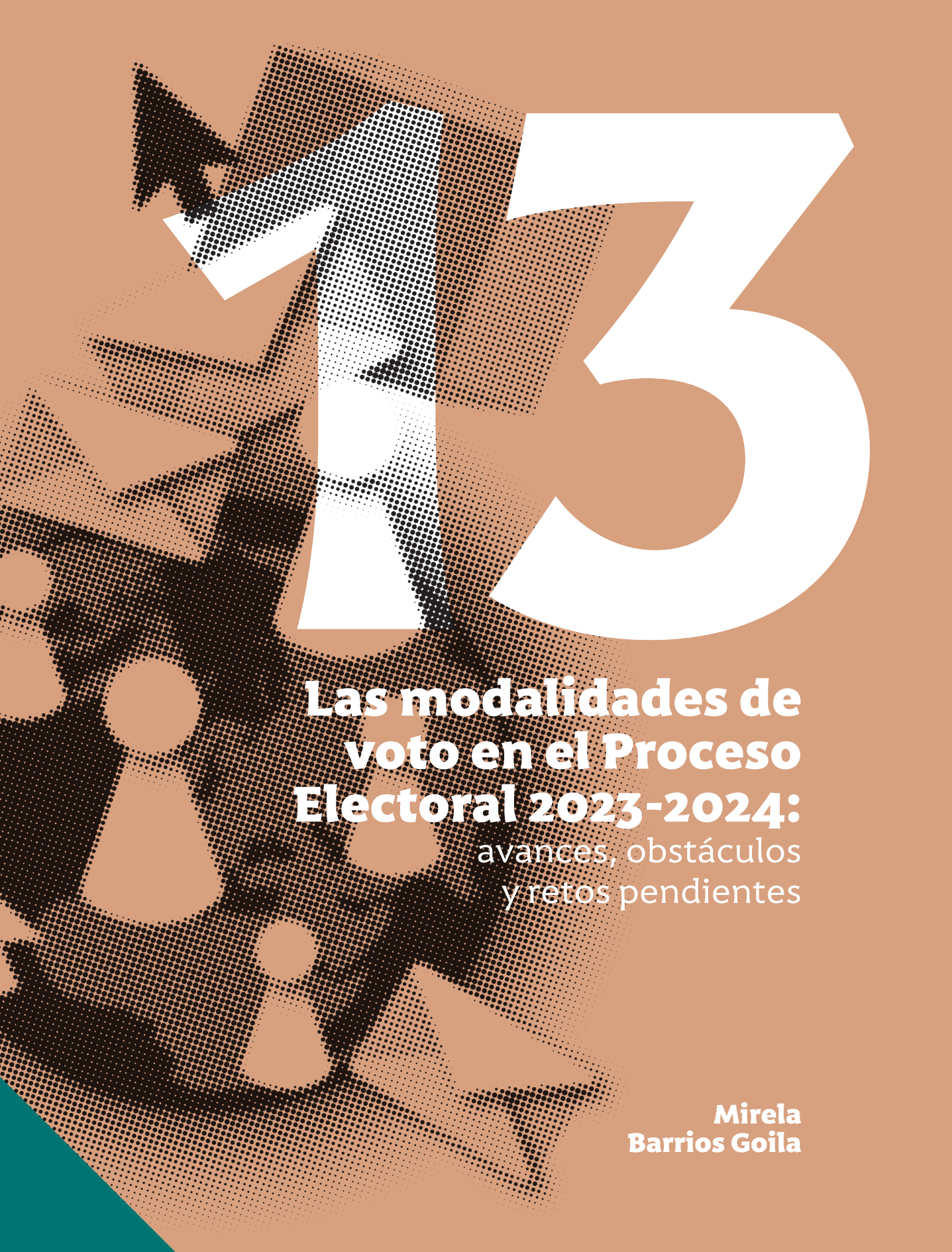
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (22/11/1996). Última reforma publicada, *DOF*, México, 15 de octubre de 2024.

Ley Núm. 331. Ley Electoral, con sus reformas incorporadas. *La Gaceta, Diario Oficial*, Núm. 92, Nicaragua, 20 de mayo de 2022.

Resoluciones

SUP-JDC-39/2006 y acumulado. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0039-2006->



The background features a large, stylized number '13' in white. Behind it, there are various geometric shapes like triangles and circles, some filled with a halftone dot pattern. The overall color palette is a mix of light and dark brown/orange tones, with a small teal triangle in the bottom-left corner.

Las modalidades de voto en el Proceso Electoral 2023-2024:

avances, obstáculos
y retos pendientes

**Mirela
Barrios Goila**

297	Introducción
298	Antecedentes
299	Modalidades de votación desde el exterior: experiencia de Observación Electoral 2024
306	Percepciones de la ciudadanía en el exterior: entrevistas y cuestionario virtual
310	Conclusiones
312	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Los avances en la garantía de los derechos político-electorales más allá de las fronteras ha sido el resultado de varios años de lucha de las comunidades en el exterior, sumado a los esfuerzos de diversos actores, como la sociedad civil, la academia y las autoridades electorales. Cada experiencia electoral deja consigo aprendizajes sobre los cuales se sigue trabajando en aras de facilitar y avanzar en el derecho de las personas a votar y ser votadas, dentro y fuera del país.

El objetivo de este capítulo es ahondar en cada una de las modalidades de votación desde el extranjero habilitadas en el Proceso Electoral 2024, el cual implicó retos sustanciales dada su magnitud y la cantidad de cargos disputados. Además, se presentan algunos hallazgos derivados del informe de actividades de Observación Electoral, realizado desde el Observatorio Binacional de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. (2024), ejercicio mediante el cual se dio seguimiento a las fases previas y posteriores a la Jornada Electoral.

Serán recuperadas también algunas entrevistas con ciudadanas y ciudadanos que residen en el exterior, así como un cuestionario con preguntas cerradas elaborado desde el Observatorio Binacional, para profundizar en las facilidades y dificultades identificadas por las y los connacionales en las tres modalidades disponibles para el ejercicio del sufragio. Finalmente, concluiremos este apartado con algunas consideraciones en torno a las modalidades de votación desde el exterior, así como a los aciertos y áreas de mejora para el desarrollo de futuros comicios.

ANTECEDENTES

La posibilidad de votar desde el exterior es un derecho ciudadano que actualmente pretende ser garantizado gracias a la lucha y el trabajo que la ciudadanía residente en el exterior ha llevado a cabo a través de los años. Además, cada proceso electoral deja un precedente para procesos electorales futuros, lo cual ha permitido avanzar en la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía residente en el exterior hasta el día de hoy.

En 2006 se habilitó la primera modalidad de voto en el extranjero, el voto postal. En un comienzo esto fue un avance sustancial al posibilitar el ejercicio del voto fuera de las fronteras nacionales, no obstante, las personas debían contar con su Credencial para Votar emitida en México para poder participar. Dadas las circunstancias migratorias que caracterizan a un porcentaje importante de las mexicanas y los mexicanos que residen fuera del país, tener que regresar a México a tramitar su Credencial para Votar no resultaba viable para todas y todos. Por ello, a partir de la Reforma Electoral de 2014 y la promulgación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la propuesta del INE fue la posibilidad de emitir la Credencial para Votar desde el Extranjero y facilitar, en lo formal, el ejercicio democrático para estas poblaciones. Para ello, el INE y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) establecieron mecanismos para la emisión de credenciales a través de los consulados y las embajadas.

Asimismo, se incluyó en la LGIPE la posibilidad de habilitar una modalidad electrónica y presencial para la emisión del voto desde el extranjero. Ante las presiones ciudadanas y las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a partir de 2021 se habilitó la modalidad de voto por internet. Esto fue un avance sustancial para que las personas, independientemente de su lugar de residencia, puedan votar de forma remota desde un dispositivo electrónico. Esto a su vez planteó una modalidad de menor costo.

Por último, la modalidad presencial —aunque tardó más tiempo en ser aprobada por su complejidad logística, así como por la resistencia de las

autoridades y los partidos políticos— fue implementada en la elección de 2024 como primera experiencia federal.

A lo largo de este capítulo se desarrollarán algunos de los avances y retos de cada una de estas tres modalidades disponibles para la emisión del sufragio desde el extranjero en la elección de 2024, también se abarcará la experiencia de la ciudadanía y, finalmente, aspectos por mejorar para procesos electorales futuros.

MODALIDADES DE VOTACIÓN DESDE EL EXTERIOR: EXPERIENCIA DE OBSERVACIÓN ELECTORAL 2024

A lo largo del ejercicio de Observación Electoral realizado por el Observatorio Binacional de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., dimos seguimiento a cada una de las fases comprendidas en el Proceso Electoral 2024 y al desarrollo de las tres modalidades de votación.

Recordemos que en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, con elecciones locales concurrentes en nueve entidades, la comunidad mexicana residente en el extranjero tuvo la posibilidad de votar por:

- ▶ Presidencia de la República
- ▶ Senadurías
- ▶ Jefatura de Gobierno/gubernaturas: Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán
- ▶ Diputaciones locales: Ciudad de México, Estado de México, Jalisco y Oaxaca (INE, 2024c)

Las y los connacionales en el exterior (a diferencia de quienes residen en territorio nacional), además de contar con su Credencial de Elector vigente, expedida en territorio nacional o en el extranjero, deben completar su proceso de registro para ser incluidos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Esta lista se actualiza en cada Proceso Electoral, por lo que la ciudadanía en el exterior debe registrarse cada vez que hay comicios.

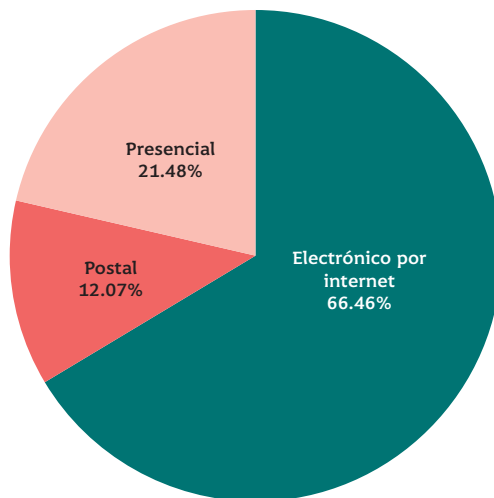
Para el Proceso Electoral 2024, el registro se pudo realizar vía telefónica por INETEL o desde internet, en el Sistema de Registro para Votar desde el Extranjero, SRVE (<https://votoextranjero.mx>). Por otra parte, al registrarse, la ciudadanía tuvo la posibilidad de elegir la modalidad de votación de su preferencia: postal, electrónica por internet o electrónica presencial.

El proceso de registro comenzó el 1º de septiembre de 2023 y concluyó el 25 de febrero de 2024. Según datos del INE (2024a), hasta esa fecha, se tramitaron un total de 1,591,773 credenciales para votar desde el exterior y se recibieron 226,661 registros. Las primeras semanas de abril de 2024, se llevó a cabo una revisión de los registros tras identificar algunas anomalías. Se sometieron a revisión 39,724 registros con información de la base de datos del mismo Instituto y documentos reenviados por la misma ciudadanía en el plazo estipulado por la autoridad electoral. Fueron reincorporados al menos 36,355 registros a la LNERE, según los datos publicados en los boletines del mismo Instituto (2024b). La LNERE quedó conformada por 223,970 registros (INE, s.f.-b), de los cuales el 64.6% correspondió al voto electrónico por internet; 28.3%, al voto postal; y 6.8%, al voto presencial.

Finalmente, se recibieron 184,326 votos desde el exterior, de los cuales el 66.46% fue por internet; 21.48%, postal; y 12.07%, presencial (INE, 2024c). La distribución de registros y votos recibidos por modalidad se aprecia en las gráficas 1 y 2.

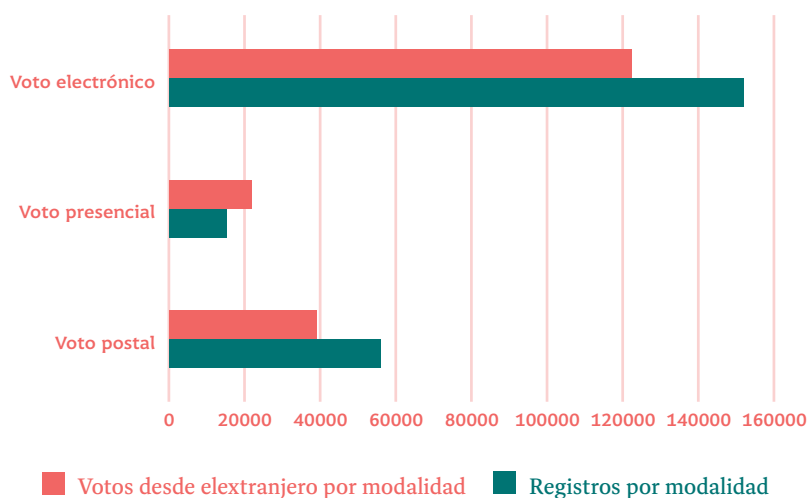
La segunda gráfica permite visualizar que en la modalidad postal y electrónica hay un porcentaje de personas que no concluyen su votación por diversas razones. En contraste, la modalidad presencial tuvo la particularidad de recibir votos de personas no registradas con credencial vigente, por lo que en la gráfica puede vislumbrarse una mayor cantidad de votos recibidos que personas registradas bajo esta modalidad.

GRÁFICA 1. Votos desde el extranjero recibidos en cada modalidad



Fuente: INE (s.f.-b).

GRÁFICA 2. Comparativa de registros y votos por modalidad recibidos desde el exterior 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (s.f.-a; s.f.-b; 2024c).

El voto electrónico por internet fue la modalidad con mayor número de registros, al ser un mecanismo más accesible para la población, puesto que puede emitir su voto independientemente del lugar en el que se encuentre, ya sea de manera anticipada o hasta el día de la Jornada Electoral. Quienes se registraron para emitir su voto en esta modalidad recibieron un correo electrónico con su usuario y contraseña. Del 4 al 15 de mayo de 2023 se llevaron a cabo simulacros para familiarizarse con el sistema (SIVEI). El sistema de votación fue habilitado el 18 de mayo de 2024 a las 8:00 p.m. y permaneció abierto hasta el 2 de junio de 2024 a las 6:00 p.m., tiempo del centro de México. En esta modalidad participaron 122,497 personas de las 151,989 que se habían registrado para votar, de acuerdo con la numeralia del Instituto.

El voto postal fue la alternativa de votación de 39,636 personas residentes en el exterior de las 56,257 registradas en esta modalidad (lo que representa un poco más del 70% de participación de quienes eligieron esta opción). Al ser una modalidad que opera desde 2006, ha podido perfeccionarse con el paso de los años. Aunque sin duda implica retos en la logística de envío y de recepción de los paquetes electorales provenientes de diversos lugares del mundo, así como en los costos y en los tiempos, aún es una modalidad viable para la población que prefiere votar de manera tradicional en boleta física, o para quienes no están familiarizados con el uso de las tecnologías.

Los paquetes electorales se enviaron durante las primeras semanas de mayo de 2024 y las ciudadanas y los ciudadanos debieron devolverlos para llegar a México antes de las 8:00 a.m. del día 1º de junio de 2024. Éstos fueron recibidos en las bodegas del INE para su apertura, clasificación y resguardo previo al escrutinio y cómputo el 2 de junio del 2024.

Finalmente, la modalidad presencial arrojó hallazgos interesantes como primera experiencia a nivel federal, ya que, aunque tuvo un porcentaje mucho menor de personas registradas para votar, las sedes de votación fueron colocadas en consulados y embajadas, las cuales fungieron como casillas especiales a las que podían acudir personas no registradas para votar en las 1,500 boletas disponibles para este fin. Cabe destacar que, gracias a la insistencia de la ciudadanía, fue posible ampliar de 1,000 a 1,500 boletas electrónicas disponibles para personas sin registro en cada sede consular. Asimismo, se determinó la habilitación de 23 sedes

consulares que fungieron como Módulos Receptores de Votación durante la Jornada Electoral del 2 de junio: 20 en Estados Unidos de América (EUA);¹ 1 en Montreal, Canadá; 1 en Madrid, España, y 1 en París, Francia.

A pesar de ser presencial, esta modalidad contó con urnas electrónicas para la emisión del sufragio. Al haber sedes de votación en cuatro países, la diferencia horaria fue una variable clave que influyó en el tiempo disponible para la emisión del voto. De igual forma, la cantidad de ciudadanas y ciudadanos que asistieron a votar rebasó la expectativa de la autoridad electoral y de la SRE y, con ello, los tiempos para la emisión del sufragio se vieron limitados. Además, confluyeron factores como la falta de familiaridad en el uso de la urna electrónica, la falta de personal capacitado para apoyar a las y los votantes y las diferencias horarias, que redujeron tiempos de votación en lugares como la costa oeste de EUA, donde además hay una alta densidad de ciudadanía mexicana.

De acuerdo con información obtenida de las actas oficiales, la participación presencial en el exterior fue de 22,243 personas, superando a las 15,723 que se registraron para votar en esta modalidad. Esto evidencia que el registro sigue siendo un obstáculo para muchas personas que cuentan con su CPVE y asistieron a emitir su sufragio de manera presencial. Respecto a este último punto, será interesante para futuros procesos electorales conocer las cifras específicas de personas registradas y no registradas que votaron de manera presencial.

Por último, el escrutinio y el cómputo de votos para cada una de las modalidades de voto desde el exterior se llevó a cabo en el Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México, a partir de las 6:00 p.m. del 2 de junio de 2024. Los votos recibidos en la modalidad postal fueron sistematizados y almacenados en las bodegas del Instituto, para posteriormente ser trasladados al campus universitario, donde ocurrió su conteo (imagen 1).

La ciudadanía sorteada para fungir como funcionaria de casilla en las Mesas de Escrutinio y Cómputo del Voto Postal (MEC Postal) realizaron la apertura de los sobres, conteo de los votos y su respectivo registro en las actas. A pesar de que se prolongó hasta pasada la medianoche del 3

1 Atlanta, Chicago, Dallas, Fresno, Houston, Los Ángeles, New Brunswick, New York, Oklahoma, Orlando, Phoenix, Raleigh, Sacramento, San Bernardino, San Diego, San Francisco, San José, Santa Ana, Seattle y Washington, D.C.

de junio de 2024, este proceso transcurrió de manera óptima (imágenes 2 y 3).

IMAGEN 1. Resguardo de paquetes electorales postales en las bodegas del INE (31 de mayo de 2024)



IMÁGENES 2 Y 3. Escrutinio y cómputo Voto Postal en el Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México (2 de junio de 2024)



Los votos recibidos por medio de la modalidad electrónica por internet y presencial fueron descriptados del sistema por autoridades del INE en el Local Único de Escrutinio y Cómputo del Voto Postal, ubicado en otra ala del Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México. Una vez descriptada la información, los votos fueron contabilizados por la ciudadanía sorteada que conformó las mesas de escrutinio y cómputo del voto electrónico. Este proceso tuvo una duración de aproximadamente tres horas, y ocurrió de manera simultánea al conteo de los sobres-voto recibidos por la modalidad postal (imagen 4).

IMAGEN 4. Apertura del sistema para el escrutinio y cómputo del voto electrónico por internet y presencial, en el Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México (2 de junio de 2024)



En suma, aunque puede vislumbrarse el esfuerzo de la autoridad electoral para el desarrollo de la elección desde el extranjero, aún existen retos y áreas de mejora en cada una de las modalidades de votación habilitadas, particularmente en la presencial, que fue la que presentó una mayor cantidad de incidentes y descontento entre las y los votantes. En el siguiente apartado ahondaremos en algunas percepciones externadas por connacionales radicados en el exterior respecto al Proceso Electoral 2024.

PERCEPCIONES DE LA CIUDADANÍA EN EL EXTERIOR: ENTREVISTAS Y CUESTIONARIO VIRTUAL

Además del seguimiento a las distintas fases del Proceso Electoral desde el Extranjero, se recabaron 120 testimonios a través de 22 entrevistas semiestructuradas hechas a la ciudadanía mexicana residente en el exterior, así como por medio de un cuestionario virtual con preguntas cerradas, respondido por 98 mexicanas y mexicanos entre 18 y 82 años residentes de países como EUA, España, Ecuador, Canadá, Alemania, Países Bajos, Austria, Inglaterra, Francia y Australia.

El objetivo de ambos instrumentos fue profundizar en las distintas fases del Proceso Electoral. No obstante, para este capítulo se utilizó el segmento correspondiente a las respuestas sobre las modalidades de voto desde el exterior. Cabe destacar que la intención fue realizar un sondeo de algunas percepciones y experiencias de connacionales desde distintos países, grupos etarios y lugares de origen, con el propósito de conocer las facilidades y las dificultades mencionadas por las y los informantes en las modalidades disponibles para ejercer el sufragio. El criterio de selección de los informantes fue su residencia en el exterior, contar con CPVE vigente y su disponibilidad para responder al cuestionario virtual o sostener una entrevista a través de las plataformas *Zoom* o *Google Meet*.

La mayoría de los testimonios destacaron que una de las fases más complejas del proceso desde el exterior sigue siendo la credencialización, dadas las dificultades en la obtención de citas. Uno de los aciertos destacados por la ciudadanía en este sentido es que, en el marco del Proceso Electoral, se habilitó la posibilidad de asistir sin cita a los consulados y embajadas para realizar el trámite. También señalan que el envío de las CPV es tardado y en muchos casos no llega a tiempo para registrarse. Asimismo, existen personas que continúan sin poder acceder a este tipo de trámites a consecuencia de la falta de regularización en sus documentos

de identidad en México, esfuerzo al que deben sumarse instituciones como la Secretaría de Gobernación (Segob) por medio del Registro Nacional de Población (Renapo).

Otro de los obstáculos manifestados por la ciudadanía es el registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. El 70% de quienes respondieron el cuestionario han vivido durante al menos 10 años en su mismo domicilio en el exterior, por lo que consideran un despropósito tener que registrarse cada vez que hay comicios.

En tres de estas 22 entrevistas, los informantes mencionaron su participación en mesas ciudadanas colocadas fuera de algunos consulados y centros comunitarios, por medio de las cuales la ciudadanía organizada brindó información sobre el proceso y apoyó a las y los connacionales a completar su proceso de registro y elegir su modalidad de votación.

Le llamaron las mesas ciudadanas, y pues unos compañeros míos están afuera, otros están en la calle. A mí me pusieron una mesa adentro del consulado, entonces yo estoy adentro y afuera y tengo que invitar a la gente que va a hacer otros trámites, hablarles de la importancia del voto, de lo que se va a votar, que asistan y pueden tramitar de una vez ahí la credencial del INE, explicarles que es gratuita, que les sirve para los dos países. [...] Entonces es ese trabajo el que hemos estado haciendo, estamos en 20 consulados y pues es un trabajo raro, muy difícil porque estamos dentro de una institución que no estaba acostumbrada a tenernos; entonces ha sido estar en el consulado adentro, afuera, ir a las iglesias, ir a los mercados, ir a las fiestas, estar yendo a invitar a la gente, repartiendo volantes. (Laura,² 52 años, EUA)

Aunque la mayoría de los informantes ya contaban con experiencia por haber participado en alguna elección y no tuvieron problemas en el registro, mencionaron que es un paso complicado para la ciudadanía que acumula desigualdades en el uso de las TIC por el idioma, la poca familiarización con procedimientos digitales o la falta de apoyo.

2 Todos los nombres son ficticios. Entrevistas anónimas para protección de las y los informantes.

Una computadora no es una persona, y una tecla, un botón que ya no aprietes ya no pasaste, y ya se complicó, y después de ciertos intentos ya te bloquearon. Entonces ¿sabes qué dice la gente?: para lo que me sirve, mejor no le entro, estoy perdiendo dos horas, tres horas en esto. Y ya se volvieron locos de que no pudieron. Que hagan un sistema más fácil, más accesible para la gente que no está familiarizada con los medios electrónicos. (Pedro, >60 años, EUA)

La falta de comprensión sobre el proceso de registro ocasionó inconsistencias en los documentos enviados. Como planteó uno de los entrevistados: “fui incluido y luego excluido de la posibilidad para votar, para después volver a ser incluido nuevamente sin obtener información de cuál había sido la situación por la cual fui excluido”. Las y los informantes destacaron que, sin duda, se debe garantizar la seguridad de la LNERE, sin que ello implique sacrificar la correcta comunicación con la ciudadanía.

En torno a las modalidades de votación, cuatro de las personas entrevistadas enfatizaron el hecho de haber experimentado problemas con el sistema electrónico al recibir sus claves de acceso en la carpeta de *spam* de su correo electrónico o no haber obtenido un comprobante de emisión del voto. Aunado a ello, las y los informantes coincidieron en que la información respecto al voto presencial fue limitada y que su logística y gestión fue más que accidentada, destacando la infraestructura limitada, la falta de personal capacitado y las largas esperas que incrementaron el descontento de la ciudadanía.

Desafortunadamente el INE estuvo mal organizado. Hubo como cuatro mil gentes [sic] que no pudieron votar y estuvieron haciendo fila. Yo también estuve de voluntario para auxiliar a la comunidad, pero fue una experiencia muy mala. No hubo suficiente agua para la gente; nosotros mismos donamos el agua. No había baños y los del consulado fueron insuficientes. Debieron de poner carpas para la gente; cuando hicimos el simulacro nos dijeron que habría, y ese día sólo pusieron una y fue insuficiente. Las computadoras no fueron suficientes, del personal del INE sólo fueron cuatro. Fue una experiencia mala. Creo que el INE no esperaba tanta gente. (Omar, 64 años, EUA)

En suma, aunque en lo formal la existencia de tres modalidades de votación significa un avance en la garantía del derecho al voto de la ciudadanía residente en el exterior, las modalidades electrónica y presencial generaron particular descontento entre las y los votantes. La modalidad presencial tuvo gran cantidad de fallas a considerar para garantizar la integridad de elecciones en el futuro. Teniendo en cuenta que una parte de la población vislumbra a las tecnologías como un obstáculo, es probable que continúen votando sin registro previo a su consulado o embajada más cercano. En este contexto, se deberá garantizar la emisión del voto de las y los asistentes dentro de esas 1,000 o 1,500 boletas asignadas para personas no registradas, además de garantizar el sufragio de las personas registradas.

Las experiencias ciudadanas arrojan que el proceso aún debe atender de manera urgente temas, como:

- ▶ Los mecanismos de comunicación del Instituto, particularmente en momentos coyunturales en los que los medios de comunicación pueden ahondar la desinformación. Es crucial transparentar todos los procesos y explicitar las irregularidades o impropiedades mediante una comunicación clara y constante recurriendo a medios oficiales y ruedas de prensa.
- ▶ Fortalecer convenios interinstitucionales para facilitar trámites consulares a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Segob por medio de Renapo.
- ▶ Reconocer el área de oportunidad que ofrece la comunidad mexicana residente en el exterior en distintos países y regiones, para la organización y desarrollo de la Jornada Electoral. El Instituto debe aprovechar, para los comicios, las mesas ciudadanas y el propio apoyo ofrecido por las y los connacionales para facilitar la votación presencial. Nadie conoce mejor su lugar de residencia y a su comunidad que quienes forman parte de ella.
- ▶ Evaluar aciertos y errores en el desarrollo de la jornada presencial para mejorar la logística y garantizar la integridad de la elección en el exterior.

CONCLUSIONES

Como se pudo apreciar en este capítulo y de acuerdo con las recomendaciones derivadas de nuestro informe de Observación Electoral 2024, aunque mucho se ha avanzado en generar mecanismos para que cada vez más personas puedan participar con su voto independientemente de su lugar de residencia, todavía existen retos por solventar en las modalidades de votación disponibles.

La existencia de tres modalidades de votación permite atender necesidades de una población diversa. El voto postal es una alternativa útil para que la ciudadanía poco familiarizada con el uso de las tecnologías logre acceder a un formato análogo para la emisión del sufragio. Además, al ser la primera modalidad implementada, cada fase ha sido perfeccionada. Algunas recomendaciones sobre este particular son: 1) afinar la logística de envío y entrega, para que los paquetes electorales sean recibidos y devueltos por la ciudadanía en el tiempo óptimo. 2) La capacitación adecuada de la ciudadanía que conforma las Mesas de Escrutinio y Cómputo, en las cuales los conteos se prolongaron hasta pasada la medianoche. En tal sentido, el INE debe garantizar la contratación de personal capacitado para instruir a la ciudadanía y agilizar estos procesos.

Debido a su practicidad y acceso remoto, el voto electrónico fue la opción más utilizada por la ciudadanía. No obstante, para un sector de la población aún representa una modalidad de difícil acceso. Un acierto ha sido la implementación de simulacros de voto electrónico, los cuales, aunque permiten que las personas se familiaricen con el sistema, no eximen a la autoridad electoral de habilitar los canales pertinentes para dar soporte técnico o información de cualquier tipo. Apoyarse de las organizaciones en el exterior o colocar módulos ciudadanos puede ser una estrategia útil para brindar la orientación necesaria para este fin.

Por su parte, el voto presencial es la modalidad que en la actualidad presenta mayores retos que deberán resolverse para procesos electorales futuros. En primer lugar, debemos reconocer el perfil poblacional de quienes asisten a votar en esta modalidad: personas de la tercera edad, que probablemente no están tan familiarizadas con el uso de las TIC, pero

muestran interés por participar como lo hacían en México. En este sentido, es fundamental tener personal capacitado suficiente que auxilie en el uso de las urnas electrónicas.

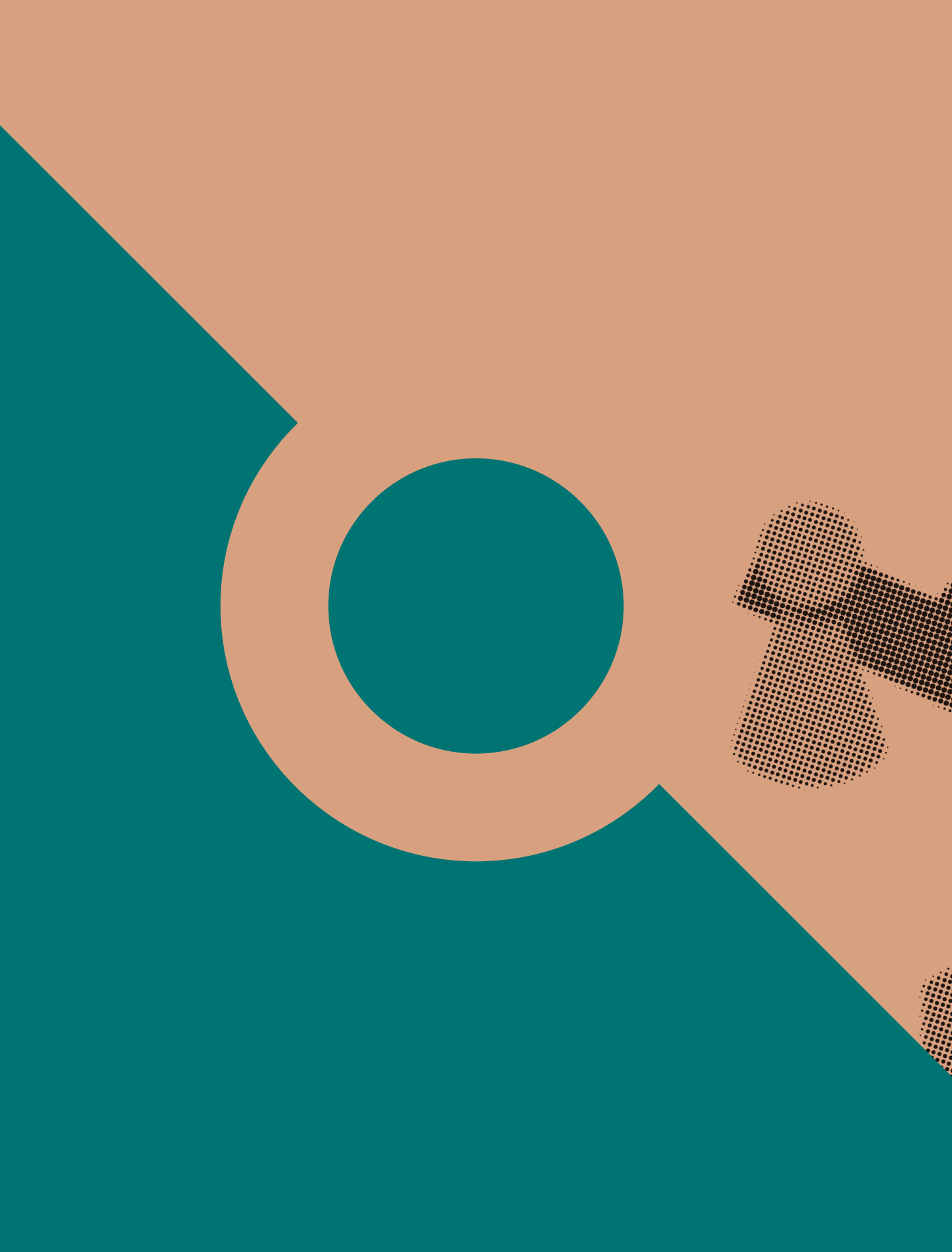
Será ineludible replantear el uso de sedes consulares como Módulos Receptores de Votación, al ser espacios que la ciudadanía residente en el exterior no considera afables, además de que carecen de la suficiente infraestructura para albergar una elección. Como se planteó con anterioridad, el Instituto podría apoyarse de las organizaciones y colectivos de connacionales en el extranjero para colocar las casillas en centros comunitarios u otros espacios accesibles que cuenten con la infraestructura necesaria para el desarrollo de futuros comicios.

Otro elemento que deberá revisarse es la cantidad de Urnas Electrónicas disponibles y el tiempo que le toma a cada persona emitir su voto, dado que no fue suficiente para que participaran tanto las personas registradas como las no registradas. Resulta un sinsentido tener 1,500 boletas para personas no registradas si no se tiene en cuenta el tiempo requerido para que cada ciudadana o ciudadano pueda votar. Para ello, deberá mejorarse la logística y colocar una mayor cantidad de urnas electrónicas y personal capacitado para agilizar los comicios, particularmente en las casillas donde se prevea un mayor flujo de votantes. Será clave, también, tener en cuenta el huso horario de cada región para coordinar que cada casilla en el exterior disponga del tiempo óptimo, previo al cierre de la elección en México.

Por último, se tendrá que incentivar la observación electoral desde el exterior para garantizar una mirada ciudadana que dé seguimiento a la elección en tiempo real en cada casilla habilitada en el exterior, así como a cada fase del proceso y, así, contribuir al fortalecimiento y garantía de los derechos político-electorales de quienes residen fuera del país. Sin duda, esta experiencia electoral mostró el gran interés, compromiso y fuerza de nuestros paisanos fuera de México para participar en la fiesta democrática de la que todas y todos formamos parte, incluso más allá de las fronteras.

FUENTES CONSULTADAS

- Instituto Nacional Electoral [INE]. (s.f.-a). *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero 2023-2024. Síntesis Ejecutiva*. <https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/INFORME+FINAL+VMRE+2024+-+SI¿NTESIS+EJECUTIVA.pdf/2055f1da-ced2-427d-bbf6-5063af21de1b>
- INE. (s.f.-b). *Voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero: Histórico*. <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/historico>
- INE. (2024a, 26 de febrero). *Cierra registro para votar desde el extranjero con más de 220 mil solicitudes* [comunicado de prensa 105]. <https://central.electoral.ine.mx/2024/02/26/cierra-registro-para-votar-desde-el-extranjero-con-mas-de-220-mil-solicitudes/>
- INE. (2024b, 10 de mayo). *Reincorpora INE 36 mil 355 registros a la Lista Nominal del Electorado en el Extranjero* [comunicado de prensa 271]. <https://centralelectoral.ine.mx/2024/05/10/reincorpora-ine-36-mil-355-registros-a-la-lista-nominal-del-electorado-en-el-extranjero/>
- INE. (2024c, 2 de septiembre). *Numeralia del Proceso Electoral Federal y Local 2023-2024*. <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2024/>
- Observatorio Binacional. (2024). *La representación política de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en el Proceso Electoral 2023-2024*. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.



14

Presente y futuro del voto electrónico

**Rafael
Rubio Núñez**

**Javier
Hernando Masdeu**

317	Introducción. La evolución del voto
318	Voto electrónico
318	Estándares internacionales sobre el voto electrónico
320	El voto electrónico remoto
323	La evolución del uso del voto electrónico
331	Conclusiones: un sistema en observación
331	Automatización y eficiencia de los procesos electorales
333	Aumento de la participación
333	Seguridad
334	Transparencia y explicabilidad
335	El secreto del voto
336	¿La solución es <i>blockchain</i> ?
337	El caso de México
339	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN.

LA EVOLUCIÓN DEL VOTO

Una duda sobrevuela la vida política del siglo XXI: ¿acaso la digitalización hará más confiable la democracia o cambiará su naturaleza y la de la misma política? (Rubio y Malikbayeva, 2023). Hace algunos años, a finales del siglo XX, y como parte de una ola de “tecnooptimismo” que invadió el mundo, la tecnología se postuló como una forma de solución de muchos problemas de la democracia. Esta tendencia utopista alcanzó también a las elecciones y los sistemas de votación. En ese contexto, el voto electrónico se presentó como la respuesta adecuada para algunos de los problemas en los sistemas electorales, en particular los referidos a la participación y a la agilidad en el recuento y publicación de resultados. Sin embargo, con el paso del tiempo y la aparición de nuevas oleadas pero de tinte apocalíptico que señalan a la tecnología como la principal amenaza para la democracia, estos beneficios se han empezado a cuestionar, en contraste con desafíos como los de seguridad y confianza, que son esenciales en cualquier proceso electoral y que pueden verse especialmente afectados cuando se implantan sistemas de votación electrónica.

VOTO ELECTRÓNICO

Desde un punto de vista técnico, el voto electrónico formaría parte de las opciones de voto criptográfico o *end-to-end* verificable (EEV), un sistema que ofrece a cada votante una prueba de que su voto ha sido contabilizado en el mismo sentido como fue emitido, y que se complementa con el acceso a la información pública sobre la votación para que terceras partes puedan realizar comprobaciones. El Consejo de Europa estableció que su uso sólo sería recomendable si es seguro y confiable. En concreto, debería garantizar a los votantes la confirmación de su voto y la posibilidad de corregirlo si fuera necesario, respetando siempre el carácter secreto, así como la seguridad y la transparencia del sistema (Consejo para las Elecciones Democráticas de la Comisión de Venecia, 2002). El equilibrio entre el secreto, la verificación y la libertad al emitir el voto son, de esta manera, los principales retos de estos sistemas de voto (Juels, Catalano y Jakobson, 2005), aunque desde otra perspectiva este equilibrio se considera imposible, ya que siempre habrá que sacrificar uno de los principios básicos (Torres García, 2022, pp. 153-156).

Estándares internacionales sobre el voto electrónico

El voto no es más que una parte del procedimiento electoral, sin embargo, ocupa un papel central, al condicionar de manera determinante el recuento y, en consecuencia, el resultado. De ahí que, para acercarnos a su estudio, debemos tener presente el marco jurídico. La normativa más relevante se proporciona en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Desde entonces, varias resoluciones o declaraciones de la Asamblea General de Naciones Unidas han enfatizado o subrayado algunos de los aspectos más importantes de estos preceptos, especialmente en materia de discriminación para ejercer el derecho al voto. También el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha realizado glosas relevantes, como la conocida Observación General 25 (1996) sobre “El derecho a participar en los asuntos públicos,

el derecho al voto y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad”.

Otro texto jurídico de referencia en este campo es, debido a su detalle y por el momento de su aprobación —al final de la guerra fría—, la Declaración de Copenhague de 1990, adoptada en el seno de la entonces Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa —hoy, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa—. Y, en Europa, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (CDL-AD(2002)023rev2-cor), aprobado por la Comisión de Venecia en 2002, que sigue siendo una referencia esencial.

Desde luego, ninguno de estos documentos se refiere a la posibilidad de organizar sistemas de voto electrónico, pero los principios expuestos aún son esenciales para orientar o validar la digitalización del voto.

En 2004 se publicó el primer documento intergubernamental relevante sobre voto electrónico, la Recomendación Rec(2004)11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 30 de septiembre de ese año; ésta fue posteriormente actualizada y sustituida por la Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting, aprobada en la sesión del 14 de junio de 2017 y que hoy constituye el principal estándar intergubernamental vigente en la materia.

La Recomendación establece 49 estándares o requisitos para un sistema de votación electrónica agrupados en ocho apartados, que acertadamente engloban los retos de cualquier sistema de este tipo:

- ▶ Sufragio universal
- ▶ Sufragio igual
- ▶ Sufragio libre
- ▶ Sufragio secreto
- ▶ Requisitos de organización y regulación
- ▶ Transparencia y observación
- ▶ Rendición de cuentas
- ▶ Fiabilidad y seguridad del sistema

Aunque la Recomendación del Consejo no sea vinculante, varios de los países que han organizado sistemas de voto electrónico la han utilizado como referencia. También ha sido citada por algunas cortes

constitucionales que han tenido que pronunciarse al respecto (Rodríguez Pérez, 2022).

El Consejo ha aprobado posteriormente otros documentos, como la *Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States (CM(2022)10-final)*, dejando claro que son unas directrices para emplear en el uso de tecnología aplicada a cualquier fase del proceso electoral aunque con la excepción expresa del voto y del recuento electrónico remoto, que no están incluidos, con lo cual mantuvo vigor lo establecido por la Recomendación de 2017.

El voto electrónico remoto

El voto electrónico permite la emisión del sufragio, mejorar la velocidad del recuento y a la vez puede disminuir las posibilidades de fraude en el voto y el cómputo. Sin embargo, cuando se ha dado el primer paso de la digitalización se abren nuevas opciones que, al permitir votar sin necesidad de acudir a la sede electoral y especialmente al reducir los obstáculos físicos para sufragar (de tiempo, de movilidad...), favorecen la participación. Con este objetivo, el voto electrónico ha evolucionado incorporando tecnologías que hacen posible implementar sistemas de votación en remoto.

Este voto remoto, también conocido como voto en línea o voto por internet —algunos autores se refieren a este procedimiento como *i-voting*, para distinguirlo del voto electrónico presencial o *e-voting*—, permite la emisión del sufragio desde cualquier lugar siempre y cuando se cuente con un dispositivo con conexión estable a Internet, como una computadora o incluso un teléfono inteligente. Se trata de una modalidad en la que ni el dispositivo utilizado ni el entorno físico en el que se desarrolla están bajo control de las autoridades electorales del país que recibe la votación, hecho poco habitual en los sistemas de voto electrónico.

Blockchain

La evolución del voto electrónico y los obstáculos con los que se enfrentan sus distintas modalidades parecen hallar respuesta con la aplicación

de la tecnología de cadena de bloques, mejor conocida como *blockchain*. Aunque no se trata de una modalidad de voto propiamente dicha, en la evolución tecnológica del voto, tras la introducción de internet, la aplicación de la tecnología *blockchain* merece un espacio propio. Su gran aportación es la confiabilidad en los registros y las transacciones, la cual afecta el almacenamiento, la transmisión y la confirmación de datos, sin tener que realizar estas tareas a través de un sistema centralizado. En el terreno electoral, esto permite contar con un “registro” transparente y distribuido que resuelva algunas de las incógnitas que hasta ahora plantean el voto en general y las modalidades electrónica y remota, particularmente. De ahí que se haya comenzado a utilizar esta tecnología en distintas fases del proceso electoral, desde la privacidad del censo hasta el recuento de votos.

En lo referente al voto en general, la contribución de *blockchain* se extiende al registro de votantes (censo), que puede ser objeto de filtraciones o alteraciones, a causa de la introducción o eliminación de votantes en él; si bien esto no altera el resultado final gracias al sistema de recursos, sí podría generar un caos el día de la votación y con ello provocar largas filas o disuadir a muchos de votar (cuestión que en lugares específicos sí tendría impacto electoral), de manera que, en dado caso, aumentaría la desconfianza en el sistema. En segundo lugar, dentro de su aplicación al voto, *blockchain* podría mejorar la transmisión de votos de los colegios al registro central y la transparencia del recuento final, estableciendo así un sistema de verificación de resultados y auditoría de éstos. Por lo tanto, nos encontraríamos con una aplicación meramente instrumental que, aunque podría ayudar a mejorar la eficiencia del sistema y su seguridad, no supone cambios sustanciales en la forma de ejercer el voto, es decir, sólo modificaría su gestión interna.

Además de optimizar algunos aspectos del proceso de votación presencial, *blockchain* puede contribuir a dar respuesta a algunas carencias del voto electrónico antes señaladas. Dado que este mecanismo está basado en su capacidad para crear registros casi imposibles de modificar, lo que protege el proceso de intromisiones externas, el uso de *blockchain* facilitaría un sistema de autenticidad del voto que garantizaría la emisión por parte de su “propietario” y en el sentido pretendido por éste: el anonimato —desvinculando la emisión del voto con su contenido—, la inalterabilidad

del contenido, la posibilidad de los votantes de verificar que su voto ha sido contabilizado, así como la auditabilidad tanto del proceso como de la plataforma de gestión; entonces, se podría abrir el procedimiento a una auditoría general sin poner en riesgo el rasgo imprescindible del secreto. Si a esto se añade la posible descentralización del sistema, para eliminar intermediarios que puedan afectar los resultados electorales, algunas de las ventajas señaladas se verían reforzadas. Así, se garantizaría aún más el anonimato, pues se evitarían las posibilidades de manipulación tanto de la autoridad central como de *hackers* que pudieran introducirse en el sistema, y esto permitiría abrir la puerta a una mayor transparencia del sistema a distintos niveles (público, auditorías, medios de comunicación, etc.), para ofrecer resultados prácticamente en tiempo real y sin comprometer la seguridad. Además, los resultados de las votaciones serían almacenados en formatos abiertos y puestos a disposición de las instituciones para tomar decisiones, por lo que el carácter público y compartido de los datos en la cadena, particularmente en sistemas de código abierto, permitiría incluso que cualquiera pueda verificar la integridad de la información, y hasta auditar la aplicación y contribuir a mejorar su seguridad.

Por otra parte, la utilización de la tecnología *blockchain* podría también introducir nuevas vulnerabilidades antes inexistentes, sin ofrecer soluciones claras para los problemas de fondo que plantea el voto *online*. Así, este aspecto supondría un problema mayor que lo que la implementación trataría de resolver (Blaze, 2017), pues, para sus críticos, la vulnerabilidad de los registros, a los que *blockchain* ofrece solución, no es la principal debilidad del voto electrónico, sino la imposibilidad de garantizar la libre emisión del voto, situación que *blockchain* no puede garantizar. Además, una arquitectura *peer-to-peer* plantea dudas sobre la seguridad distintas de las que hasta ahora se planteaban en el voto electrónico; en otros términos, si un sistema controlado por la autoridad electoral ofrece vulnerabilidades vinculadas a ella misma, un sistema construido sobre estructuras individuales o de organizaciones políticas abriría otras vulnerabilidades. De esta forma, paradójicamente, algunos advierten esta inmutabilidad como una de sus principales debilidades, al considerar que es imposible mantener la seguridad de esta información y que esto pondría en grave riesgo una información sensible y confidencial.

Para evitar tales peligros se plantean alternativas híbridas que buscan solucionar esta debilidad a través de la centralización del proceso en una autoridad electoral. En este sistema alternativo los votos son enviados desde distintos dispositivos a una autoridad electoral y contabilizados en un formato encriptado. El votante puede utilizar su clave para comprobar que su voto fue procesado adecuadamente, lo que, si bien reduciría el riesgo para el secreto del mismo, no lo anularía, como sostiene Torres García (2022).

En resumen, ante la crisis de credibilidad, la apuesta de *blockchain* es que cada vez sea menos necesario confiar y más sencillo verificar. Para lograrlo nos enfrentamos al dilema de reforzar el control del Estado, para garantizar la integridad del proceso electoral, o buscar nuevos caminos utilizando la tecnología *blockchain*, para abrir y distribuir entre la ciudadanía el control de los sistemas de votación.

La evolución del uso del voto electrónico

Desde mediados de la década de 1990, cuando comienza la carrera por conseguir unas elecciones seguras por medio de internet (Gibson *et al.*, 2016), el voto electrónico se ha ido implantando en distintos países. Sin embargo, la evolución no ha resultado tan rápida como se esperaba y, por el contrario, ha habido retrocesos que han provocado que las autoridades sean realmente cautas al momento de apostar por un sistema que podría reducir significativamente el coste de las elecciones y aumentar de manera notoria la participación (Guglielmi e Ihl, 2017).

Para conocer mejor la evolución del voto electrónico, nos remitimos al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electora (IDEA) y su base de datos sobre el estado global del voto electrónico (2023). Según la última actualización, de febrero de 2023, 34 de los 178 países analizados (19%) utilizan algún tipo de modalidad electrónica, y en otros 27 (15%) se han realizado pruebas o están en desarrollo sistemas para implantarlo en el futuro. Conviene además indicar que en 11 países (6%) se han producido retrocesos al abandonar el sistema de voto electrónico, una vez aplicado, como consecuencia de los errores detectados y los consiguientes problemas de confianza. El caso más señalado, como se verá

con más detalle, es el de Alemania, pero también ha resultado fallida la introducción en Finlandia, Suecia, Irlanda o Japón. Una tendencia similar se observa igualmente en el documento sobre prácticas de voto electrónico y otras aplicaciones de la tecnología en procesos electorales de los países miembros de la Unión Europea (*Compendium of e-voting and other ICT practices: Non-paper from the Commission services*), en el cual se analizan los casos de Bélgica, Portugal, Francia, Estonia, Irlanda, Lituania, Rumanía y la República Checa.

De estos 34 países referidos, en el estudio de IDEA, 14 han implementado el voto por internet. Estonia y Emiratos Árabes Unidos son los dos casos más llamativos: en ambos se ofrece la posibilidad de votar en remoto a las ciudadanas y los ciudadanos convocados a las elecciones; mientras que en Australia, Corea del Sur, Canadá y Rusia se puede votar en remoto de manera limitada (en algunas regiones o en algunas elecciones locales). Otro conjunto de países ofrece la posibilidad de sufragar en remoto sólo a los votantes que se encuentren en el extranjero (de manera ordinaria o en circunstancias específicas como las misiones militares), así lo hacen en Armenia, Ecuador, EUA, Francia, México, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán y Panamá.

En el caso de *blockchain*, es posible hablar de la puesta en marcha de distintas plataformas de votación y la puesta en práctica de alguna de ellas alrededor del mundo. Sus resultados permiten contemplar con esperanza las posibilidades de consolidar prácticas basadas o apoyadas en *blockchain* que podrían suponer un impulso a las modalidades de voto antes señaladas.

Tras esta panorámica general, analizaremos con mayor detenimiento los casos de Bélgica, Brasil, Alemania, Países Bajos y Estonia, que, a la luz del sistema de votación y los problemas enfrentados, nos dan una visión más integral acerca de esta realidad.

Caso Bélgica

En Bélgica desde 1991 se utiliza el voto electrónico presencial. Tras las positivas pruebas iniciales de ese año, en 1994 el 20% del electorado optó por el sistema electrónico. En 1998 la cifra se amplió al 44% y se utilizó

para las elecciones federales, regionales y europeas. En 2005 se tomó la decisión de mejorar el sistema incluyendo una garantía de registro en papel de voto y de depósito en urnas (*independent voter verifiable record* [IVVR] o *voter verifiable paper audit trail* [VVPAT]).

Sin embargo, a pesar de la consolidación del sistema, en 2015, Valonia, una de las tres regiones que integran el país, decidió abandonar el voto electrónico alegando razones de falta de transparencia y de coste excesivo. También resultaron decisivos los errores técnicos sucedidos en las elecciones de 2014.

Sorprende una resolución de tales características, ya que el sistema ofrecía unas garantías básicas. La o el presidente de la mesa activa la máquina con una llave USB. Las y los miembros de la mesa comprueban la identidad de quien vota y le entregan una tarjeta magnética que le permitirá operar en la máquina de votación, situada dentro de una cabina, brindando privacidad a la operación. Quien vota utiliza la pantalla táctil para fijar sus preferencias y cuando ha terminado retira la tarjeta y la máquina imprime el voto con un texto que la o el votante puede leer y con un código de barras que será leído por el escáner de la cabina de votación. De este modo, quien vota podrá comprobar que lo impreso por la máquina es lo seleccionado en pantalla. A continuación, dobla el impreso dejando oculto el texto de lo que ha votado y entrega la tarjeta magnética en la mesa. Finalmente, se dirige a la urna para votar. La urna tiene un obturador que sólo se abre cuando el elector escanea su papeleta (boca abajo, para preservar la privacidad). Después del escaneo, la o el elector introduce la papeleta en la urna. Es importante notar que ningún dato sobre la o el votante es almacenado por el sistema. Por ese motivo, la comprobación de la identidad se realiza en la mesa y la tarjeta que le entrega la o el presidente a quien vota sólo sirve para activar la máquina. La papeleta que se imprime lleva un código que permite diferenciar cada voto, pero sin guardar relación con la identidad del elector. La urna, después de escanear cada voto, inscribe los datos de éste —encriptados— en una pareja de dispositivos USB. Posteriormente, éstos serán enviados a la sede de cada zona electoral para hacer el recuento.

Asimismo, para cada proceso electoral, el proveedor debe realizar unos test previos con el fin de comprobar que las máquinas cumplen con los

requisitos. A continuación, la propia administración electoral aplica sus propios test con el asesoramiento de un proveedor tecnológico distinto al que proporciona el *software* y los sistemas de votación. Y, en tercer lugar, el sistema es auditado por un tercero diferente e independiente de la administración pública, el Colegio Federal de Expertos.

Este sistema presenta la ventaja de que la persona votante puede leer en su papeleta lo que ha votado. Además, en caso de incongruencias en el recuento, la autoridad electoral puede acudir a la urna para llevar a cabo las comprobaciones oportunas. Y, como hemos visto, queda garantizado el secreto del voto. Al buscar las causas de la decisión en Valonia, encontramos críticas a la complejidad y el coste de la logística, así como a los fallos técnicos que se producen con relativa frecuencia. Asimismo, una parte considerable del electorado aún desconfía de la transparencia y fiabilidad del sistema, a pesar de las garantías explicadas.

Por otra parte, el caso belga, dado el largo tiempo transcurrido desde su implantación inicial y por su uso en elecciones de todo tipo, ha dado pie para realizar análisis más complejos desde el punto de vista de la ciencia política y no sólo con la perspectiva más técnica del derecho electoral. El hecho de que en varios colegios electorales se haya mantenido solamente el voto en papel o se haya regresado a él después de unos años de voto electrónico permite hacer análisis y comparaciones interesantes.

Por una parte, se ha tratado de estudiar en qué medida el voto electrónico favorece o no de hecho la participación. Y, por otra parte, se ha cuestionado también si de algún modo el voto electrónico influye por sí mismo en las opciones políticas elegidas.

Varios estudios elaborados por Dandoy o citados por él (2021) concluyen negativamente con respecto a la participación tanto en Valonia como en Flandes y en la generalidad del país en las elecciones desarrolladas entre 2006 y 2012, aunque las conclusiones son poco más matizadas cuando se refiere a la región de Bruselas. En general, parece claro que la participación fue mayor en los cantones con votación tradicional con respecto a aquellos que habían migrado al sistema electrónico.

Respecto a las candidaturas elegidas, la hipótesis que pretendía confirmarse es que la ciudadanía tendía a votar con más facilidad a candidaturas diferentes (cuando varias elecciones coincidían en la misma fecha) en los

lugares en los que se utilizaba el voto electrónico, pero los estudios de Dandoy (2021) y los citados por él no confirman esta tendencia.

Caso Brasil

El caso de Brasil puede considerarse sorprendente. En un país donde la confianza en las instituciones políticas se mantiene muy baja de modo constante, resulta llamativa la amplia aceptación del voto electrónico desde su implantación en 1996 (Avgerou, 2013). Desde entonces, con la excepción de Jair Bolsonaro, especialmente en su candidatura presidencial de 2022, todos los partidos han respaldado el sistema y han aceptado los resultados incluso cuando han sido derrotados por márgenes estrechos.

El objetivo principal del sistema fue acabar con los larguísimos escrutinios. Por poner un ejemplo, en los comicios presidenciales de 1989 el recuento tardó casi una semana en terminarse, mientras que en la actualidad cerca del 95% de los votos suele estar computado casi dos horas después del cierre de los colegios electorales, lo que permite anunciar el resultado la misma noche de la jornada electoral.

También parece que el voto electrónico ha conseguido ampliar la base electoral, incluyendo a sectores que permanecían fuera del sistema a causa de desconfianza o falta de acceso (Fujiwara, T. 2015; Schneider, 2020).

En la práctica, la ciudadanía accede a una máquina de votación desconectada de internet y se encuentra un teclado numérico y tres botones de colores para confirmar el voto, corregirlo o votar en blanco. En el desarrollo de la campaña electoral, a las y los candidatos se les asignan unos números, que representan su candidatura o coalición, y son los que el elector deberá marcar en la máquina. Al final de la jornada, la o el presidente de la mesa retira los datos de cada máquina en un *pendrive* encriptado, que es conectado a otro dispositivo para enviar los datos al Tribunal Supremo Electoral (TSE), autoridad independiente encargada de la supervisión de todo el proceso y de realizar el escrutinio.

Vale subrayar, sin embargo, algunos problemas (Abel, 2018; Nicolau, 2015). El sistema brasileño no tiene un procedimiento de respaldo en papel como el descrito en el caso belga. El elector debe confiar en la seguridad del *software* de las máquinas y del procedimiento de envío de los datos; en esencia, debe creer en el TSE. A consecuencia de esto, en los comicios de

2022 se consolidó una narrativa de fraude vinculada a la votación electrónica (por lo regular, reutilizando material de elecciones anteriores) y se concentraba en rumores como el del origen chino de las urnas; el uso exclusivo de las mismas en Brasil, Cuba y Venezuela; la entrega del código fuente a los venezolanos, o la imposibilidad de auditar las urnas. El ataque de *hackers* a las instalaciones del Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Superior de Justicia alimentó la desinformación sobre la fragilidad del proceso de votación, sembrando sospechas respecto a un sistema de votación que contaba con una larga tradición en el país iberoamericano.

Estos rumores se intensificaron según avanzaba la campaña electoral, reforzados por los fallos técnicos e incidentes cibernéticos, la inestabilidad de la aplicación del e-título o el retraso en la divulgación de resultados; pero, gracias a la detección de estas narrativas, realizada meses antes, y a la construcción previa de contranarrativas, con distintas producciones audiovisuales, intervenciones públicas, publicidad presencial y actuaciones destinadas a desmontar estos bulos (como la auditoría ciudadana de las urnas electrónicas o el encargo a las Fuerzas Armadas de un estudio sobre la solidez del sistema), se logró reducir el impacto. Tras la elección, se mantuvieron algunas posiciones que atacaban a ministros del TSE y defendían el voto impreso como alternativa al mecanismo electrónico de voto. Éstas sembraron el campo de cultivo de las movilizaciones que asaltaron la plaza de los tres poderes de Brasilia en enero de 2023.

Caso Alemania

Uno de los fracasos más sonados de los sistemas de votación electrónica se produjo en Alemania en 2009. El Tribunal Constitucional (BVerfG) declaró que cuando se utilizan máquinas de voto electrónico el principio constitucional de la naturaleza pública de las elecciones implica que “debe ser posible para el ciudadano comprobar todos los pasos esenciales de la elección y de la certeza de los resultados sin un especial conocimiento técnico” y que esos requisitos no se cumplían con las máquinas empleadas en algunos estados en las elecciones al Bundestag —Parlamento Federal Alemán— en 2005 (Sentencia BvC 3/07, párrs. 1-166). Conviene subrayar que el Tribunal no estableció que el voto electrónico fuera incompatible

con los estándares constitucionales; sin embargo, aquellas máquinas específicas no los cumplían. Además, hay que destacar que no han vuelto a emplearse dispositivos electrónicos de votación en las elecciones alemanas.

Como hemos visto, un sistema como el utilizado en Bélgica tras las reformas de 2014 podría corregir lo señalado por el Tribunal Constitucional alemán a través de un sistema *VVPAT o IVVR*.

Caso Países Bajos

El caso holandés es otro ejemplo de entusiasmo inicial seguido de una decepción que lleva al abandono del voto electrónico. En las elecciones provinciales de 1966 por primera vez se utilizaron máquinas de voto electrónico; la experiencia no fue positiva sin embargo. Esto no desanimó al Consejo Electoral, que consideró que el problema había estado en unas máquinas norteamericanas que eran útiles con pocos candidatos, pero presentaban problemas en un escenario tan fragmentado como el holandés. El sistema fue mejorado y también ampliado a más municipios, conservando siempre una doble votación electrónica y en papel. El objetivo era agilizar y perfeccionar el recuento, sin perder la garantía y la trazabilidad del papel. Se perseguía, además, prolongar el horario de votación para facilitar la participación, lo que parecía posible si el escrutinio después del cierre del colegio electoral era más rápido.

No obstante, el sistema tuvo críticas desde el principio y en las elecciones de 2006 se produjo la crisis final. Un grupo de particulares agrupado en una plataforma llamada “No confiamos en las máquinas de votación” realizó una fuerte campaña pública que culminó en un programa de televisión en el que mostraron que era posible manipular las máquinas de voto en varios sentidos, lo que suscitó dudas sobre el cómputo de resultados y sobre el secreto del voto. El gobierno, además, no pudo dar una respuesta clara al asunto y organizó dos comisiones de estudio, que intentaban encontrar una solución. Finalmente, en 2008 se optó por abandonar el sistema y volver al sistema de voto en papel, que sigue vigente (Loeber, 2008; Jacobs y Pieters, 2009; Spoormans, 2019; Dueñas-Cid, 2024).

Estonia: un caso de éxito

Desde 2005, Estonia ha implementado el voto electrónico en remoto para las elecciones nacionales, municipales y del Parlamento Europeo. Es el caso más conocido de éxito del uso de internet para votar en remoto. Además, se trata de un sistema abierto que permite votar desde cualquier ordenador conectado a internet en cualquier lugar del mundo. Puede entonces decirse que el resultado ha sido satisfactorio; en las elecciones europeas de 2019 casi la mitad de los sufragios fueron remotos y en las nacionales de 2023 el porcentaje llegó al 60%, aunque descendió al 40% en las europeas de 2024.

Estonia es un país con un sistema electoral proporcional, en el que las y los votantes deciden sobre listas abiertas de candidatos. El electorado puede elegir votar en papel según el método tradicional y sin un registro previo obligatorio. En el extranjero también es posible votar en papel a través de las representaciones diplomáticas. Y, como sucede en otros lugares, los votantes con necesidades especiales o con discapacidad pueden solicitar que las boletas les sean llevadas a domicilio.

Sin embargo, lo diferencial es la votación remota vía internet, que se realiza en un periodo previo al día la fecha de las elecciones, en concreto entre el décimo y el cuarto día anteriores al domingo en el que se celebra la jornada. Las y los votantes deben descargar una aplicación en su ordenador, en la que se identifican con la tarjeta física en la que llevan el ID de Estonia o con el ID oficial de su dispositivo móvil. Una vez autenticados, eligen los candidatos en la aplicación y confirman el voto con una firma electrónica. Es posible cambiar el voto durante todo el periodo de la votación remota, de modo que cada voto anula el anterior. Desde 2021, también pueden votar después de manera tradicional en papel el día de la elección; este voto anulará el emitido vía internet, y se utiliza como una protección adicional del secreto del voto, ante alguna coacción que hubiera sufrido el votante (Ehin *et al.*, 2022).

El sistema ha podido desarrollarse con eficacia debido a la amplia implantación del ID estatal, obligatorio para todos los estonios y residentes permanentes en el país que sean ciudadanos de la UE. El ID está dotado de certificado digital y es muy utilizado en el país para todo tipo de trámites; también se usa ampliamente el ID móvil (Parsovs, 2020). Desde luego,

gran parte de la población utiliza esos certificados porque la confianza en su seguridad es alta, incluso a pesar de alguna crisis puntual, como la que llevó a la autoridad emisora a reconocer una vulnerabilidad en los ID en 2017, que fue rápidamente corregida; el índice de confianza en la seguridad del sistema se acerca al 90% (Ehin *et al.*, 2022).

El gobierno estonio ha puesto un gran interés en acreditar la solvencia del sistema. Desde su puesta en marcha, ha invitado a un grupo de expertos de la OSCE a actuar como observadores en todas las elecciones estatales celebradas con voto electrónico remoto. En general, salvo en el primer informe de 2007, las conclusiones han sido positivas.

Respecto a la constitucionalidad del proceso, el Tribunal Supremo de Estonia se ha pronunciado en varias ocasiones (2011, 2013 y 2017) en un sentido también confirmatorio, aunque en 2019 (Tribunal Supremo de Estonia 5-19-18, de 27 de marzo) estableció la necesidad de que algunos detalles del proceso que estaban dispuestos conforme a reglamento se incorporaran a la ley electoral.

CONCLUSIONES: UN SISTEMA EN OBSERVACIÓN

El análisis de la implantación y el desarrollo —incluidos los retrocesos— de los sistemas de votación electrónica en no pocos países permite esbozar un resumen acerca de sus principales ventajas e inconvenientes. Ahora bien, no resulta fácil elaborar listas separadas. Lo que parece una ventaja de un sistema de voto electrónico puede convertirse en un defecto grave si hay errores en la implementación. Por ese motivo examinaremos cada ítem desde ambas perspectivas a la luz de los casos estudiados.

Automatización y eficiencia de los procesos electorales

En principio, los sistemas de voto electrónico presentan importantes ventajas de automatización y eficiencia. Al no ser primordial elaborar, imprimir y procesar papeletas físicas, se eliminan muchos costes de tiempo

y de dinero asociados a las mismas; por ejemplo, no se requieren espacios de almacenamiento físico ni logística de transporte. Entonces, los recursos humanos y materiales necesarios para gestionar el sistema tienden a ser mucho menos, una vez hecha la inversión tecnológica inicial.

Ciertamente, esta automatización impacta, sobre todo, en la etapa del escrutinio. Los resultados —y el proceso de revisión o de corrección de errores— pueden ser casi instantáneos. La rapidez en el recuento llega a ser crítica en procesos electorales muy polarizados y eso puede marcar la diferencia entre la aceptación del resultado o su deslegitimación.

El sistema presenta ventajas de eficacia ligadas a la escalabilidad y el uso del mismo *software* o las mismas máquinas en diversos procesos electorales. También resulta más sencillo absorber una cantidad de votantes superior al previsto, lo que puede ser más complicado en un sistema de votación tradicional en papel.

Por supuesto, estos beneficios son aún mayores en los sistemas de voto electrónico remoto. En ellos, es el elector mismo quien proporciona el *hardware* y el espacio en el que se realiza la votación; además, desaparecen los riesgos de que el material resulte dañado durante la jornada electoral como consecuencia de algún accidente o imprevisto que pudieran producirse durante la votación.

Como se ha adelantado, esta eficacia puede anularse cuando se producen errores técnicos graves en las fases iniciales de la implementación. El caso de Holanda y el de Valonia, en Bélgica, son buenos ejemplos. Los defectos del *software* o de las máquinas pueden provocar costosas sustituciones o impugnaciones de los recuentos que introducen nuevos plazos y retrasan los resultados definitivos.

No es posible garantizar desde el principio que los sistemas de voto electrónico sean de por sí mejores en el apartado de la eficacia y la automatización, aunque parece que sí, si las y los electores confían en la autoridad electoral, son pacientes y esperan la corrección de los errores. Desde luego, siempre existe la alternativa de probarlos y volver al voto tradicional si se presentan errores graves.

Aumento de la participación

En cuanto a la participación, la valoración cambia de modo decisivo en función de que el voto electrónico sea remoto o presencial. Como hemos visto, los estudios realizados en países que han mantenido el voto tradicional y el electrónico presencial sugieren que la participación disminuye ligeramente en este último caso. El dato no resulta sorprendente pues, si se debe acudir en cualquier caso al colegio electoral, es posible que la dificultad real o percibida del manejo de la tecnología inhiba el voto de algunas personas.

Por el contrario, parece claro que la participación aumenta cuando se implanta un sistema de votación electrónica en remoto, lo cual resulta bastante lógico ya que no sólo se trata de la comodidad de votar desde cualquier lugar sin necesidad de desplazarse, sino que también desaparece parte del miedo o la inseguridad que pueden asociarse al voto presencial en algunos lugares del mundo.

Seguridad

En principio, el voto electrónico presencial o remoto presenta ventajas tecnológicas desde el punto de vista de la seguridad del proceso. Al hablar de seguridad nos referimos a la capacidad de un sistema electrónico de proteger la información y de dejar trazas de todas las operaciones e intervenciones sin que éstas puedan ser negadas por emisores o receptores (lo que técnicamente se conoce como “no repudio”) y sin que los datos lleguen a ser alterados (integridad). Como hemos visto, los sistemas basados en *blockchain* tienen especiales ventajas en estos puntos.

Por otra parte, algunas crisis que han provocado la suspensión temporal o definitiva de estos sistemas se relacionan justamente con la falta de seguridad, tal como sucedió en Bélgica y Holanda.

También conviene notar cuán relevante es la seguridad, tanto en el proceso mismo como en la percepción de los votantes y de los partidos políticos. Además, como se aborda más adelante, la transparencia y explicabilidad de los procedimientos —especialmente de los de revisión— resultan más importantes que la seguridad efectiva de los mismos.

Transparencia y explicabilidad

A la vista de las experiencias examinadas en estas páginas, la transparencia y explicabilidad del proceso parece ser el punto más crítico donde los sistemas de voto electrónico tienen su flanco más débil. Siempre parece más complejo explicar la tecnología que un sistema de papeletas impresas almacenadas en urnas y este problema se agudiza cuando se plantean dudas sobre la corrección del resultado. En el caso del voto tradicional, pueden consultarse las actas firmadas por las autoridades de las mesas y validadas por las y los representantes de los partidos, y pueden cotejarse, normalmente, con las copias que estas personas —o el público en general— se hayan llevado consigo tras el escrutinio de los votos. En algunos casos, incluso, está prevista la posibilidad de abrir de nuevo las urnas y recomtar los votos. Pese a que este procedimiento es lento y costoso, resulta transparente y fácil de explicar.

En el caso de la modalidad electrónica, el hecho puede percibirse de un modo diferente. Cuando se trata de un voto electrónico presencial, parece que algunos de los sistemas utilizados son más transparentes o explicables que otros. El modelo belga, descrito aquí con cierto detalle, es un ejemplo de sistema sencillo, desconectado y razonablemente explicable.

Sin embargo, en cuanto al voto electrónico remoto, el reto implica dificultades que parecen difíciles de superar, pues es prácticamente imposible que un votante entienda en rigor la garantía del encriptado criptográfico de una firma electrónica. Lo mismo sucede con la trazabilidad de los datos o la integridad basada en una cadena de bloques. Respecto al secreto del voto —al que nos referiremos a continuación—, la experiencia muestra que en los pocos casos de éxito —en especial el de Estonia— el soporte esencial es la confianza en las autoridades y el hábito de uso de esos certificados electrónicos o de los documentos de identidad digitales en otras operaciones administrativas de la vida ordinaria sin que se presenten problemas significativos. Además, el recurso frecuente de auditorías externas independientes también incrementa esa confianza.

El secreto del voto

El procedimiento clásico para asegurar el secreto del voto son las cabinas electorales. Como es sabido, para que funcione bien, es necesario que se cumplan una serie de requisitos; en el momento de la votación, se debe asegurar que el local cuente con cabinas lo suficientemente amplias para contener las papeletas de todas las candidaturas y los sobres que los contendrán. Además, el diseño de la cabina debe permitir que la y el votante queden protegidos o libres de miradas del resto de personas presentes en el local. Es un procedimiento simple y una garantía fácil de comprender para las ciudadanas y los ciudadanos, pero no está exento de problemas. Es primordial que esas condiciones se mantengan a lo largo de la jornada de votación; es habitual que, en cualquier elección importante con miles de locales, en algún momento de la jornada las papeletas se agoten o sean sustraídas, o bien que la cabina se deteriore y no se cumplan los requisitos de privacidad.

Desde luego, el secreto del voto en papel no sólo se ve afectado por los inconvenientes de las cabinas electorales. Así pues, en teoría la compra de votos es sencilla; basta con entrar en el local con una papeleta previamente introducida en el sobre —fuera del local— en presencia de la persona que ha pagado por el voto. Después, únicamente es necesario que alguien en el interior observe que el votante no altere la papeleta antes de depositarla en la urna. Para evitar esto, se puede obligar a todo el mundo a entrar en la cabina y permanecer en ella un tiempo mínimo para asegurar la privacidad. Sin embargo, en la práctica, esto dificulta la fluidez del proceso y tampoco asegura que la compra deje de producirse. Además, es sencillo utilizar un dispositivo móvil para fotografiar o retransmitir en vídeo desde la cabina y demostrar así que se ha votado lo pactado.

Por lo anterior, resulta interesante considerar estas cuestiones para abordar el secreto del voto electrónico con la perspectiva adecuada. No se trata de saber si puede garantizarse en términos absolutos, sino más bien si es posible mejorar los defectos de un sistema de votación clásica en papel, y no sólo en un sentido objetivo o científico, sino sobre todo desde el punto de vista de la confianza que pueda generar en las y los votantes. Esto tendría poca eficacia y una demostración técnicamente compleja de

la garantía del secreto de voto en los sistemas electrónicos si no hubiera una forma de explicarla a las y los electores.

Al abordar el tema del voto electrónico remoto, es frecuente plantear la paradoja de la amplia aceptación del uso de banca electrónica en remoto en contraste con la desconfianza que genera el uso electoral de técnicas parecidas, pero suele obviarse una diferencia esencial entre ambos procedimientos: el secreto del voto. En la información bancaria no hay ningún inconveniente en que el banco sepa qué hacemos con nuestro dinero, por el contrario, se trata de asegurar que el banco sepa con exactitud qué planeamos hacer con ese dinero. En el caso de la votación en remoto, hay que jugar con un factor que complica enormemente el proceso: el gestor del sistema debe permanecer ciego ante lo que ha votado el elector, y eso no únicamente durante el acto de la votación, sino también en el recuento posterior y en las impugnaciones o chequeos por realizar.

Como hemos visto al tratar el caso belga, el secreto de voto parece alcanzable en un sistema de voto electrónico presencial con máquinas desconectadas y tarjetas de acceso sin identidad (ésta se acredita en la mesa); sin embargo, resulta más complejo en los sistemas remotos. En torno a la garantía del secreto en el voto electrónico, no parece haber un consenso claro; de hecho, muchos autores consideran incompatible el secreto de sufragio y los sistemas de votación electrónica (Rodríguez Pérez, 2022), pues sobre todo, como hemos visto, resulta más difícil explicar al público de una manera sencilla los mecanismos técnicos que garantizan dicho secreto. Así, en materia de secreto de voto no servirá la experiencia de uso habitual de tecnologías remotas para gestiones administrativas porque en ellas la identificación del votante siempre es expresa y queda unida al trámite. No obstante, se debe tener presente que el secreto nunca es el objetivo; al contrario, la clave será —de nueva cuenta— la confianza en las autoridades electorales.

¿La solución es *blockchain*?

Frente a estos retos, la introducción de *blockchain* sigue sin evitar el gran reto del voto digital que implica conjugar la seguridad y el anonimato, que tradicionalmente se ha considerado un elemento básico del voto, y las soluciones para hacerlo. Si mantener la integridad de un sistema de

votación basado en *blockchain* es razonablemente sencillo, otros aspectos de implementar una arquitectura *peer-to-peer* de voto, como lograr mayor facilidad de uso y explicabilidad, puede resultar más difícil. Según las objeciones planteadas, podemos decir que *blockchain* corre el peligro de ser la respuesta incorrecta ante algunos retos de votación, como la necesidad de un voto secreto, sólo verificable por el votante y por quien hace el recuento, con posibilidad de probar que ha sido considerado y realizado por la persona con derecho para ello (*trustable remote client*). Por eso, a pesar de los avances, la aplicación de *blockchain* al procedimiento electoral debe someterse a nuevas pruebas y ofrecerse en un modelo de negocio con un costo razonable y escalable, para lo que, además del desarrollo tecnológico, será fundamental el apoyo político.

El caso de México

Esperamos que esta situación sirva para poner en contexto y entender los retos con los que se enfrentó el Instituto Nacional Electoral para garantizar el derecho al voto de las y los connacionales en todo el mundo. No se trataba de una preocupación nueva ni de un capricho; el voto por internet en México responde a una necesidad: satisfacer los derechos políticos de los millones de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero. Tras varios años de estudio, entre los que podemos destacar el trabajo realizado en 2013 por el Comité Técnico de especialistas del entonces Instituto Federal Electoral para elaborar un “Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero...”, en 2024 el voto por internet se planteó como una forma complementaria al voto presencial, desarrollado en embajadas y consulados, como una forma de extensión de derechos. Así lo entendieron las y los 151,989 connacionales que se registraron para aprovechar esta oportunidad.

El procedimiento para su ejercicio era simple: ingresar al SIVEI con la cuenta de acceso que recibirían al correo registrado al momento de inscribirse; completar el proceso de verificación siguiendo las indicaciones en el sistema y generar una contraseña; acceder al apartado de votación, marcar las boletas en las que tienen derecho a participar y confirmar el sentido de su voto para proceder con su envío. Una vez emitido el voto,

se encriptó transfiriéndose hasta un servidor de seguridad instalado en la Ciudad de México, por medio de tecnología *blockchain*, lo que permitió tener trazabilidad absoluta y evitar que cualquier sufragio fuera modificado en el trayecto. El sistema demostró su seguridad y su secreto, al impedir vincular el sentido del sufragio con el votante. De esta manera, se abría la puerta a un sistema de voto que, de mantenerse vigente, contribuirá a que las mexicanas y los mexicanos que han tenido que abandonar su patria aún se sientan dueños de su democracia.

FUENTES CONSULTADAS

- Abel, L. (2018). *Trust in ICT for the public sector: E-voting in Brazil's 2014 election*.
- Avgerou, C. (2013). Explaining Trust in IT-Mediated Elections: A Case Study of E-Voting in Brazil. *J. Assoc. Inf. Syst.*, 14(2). <https://doi.org/10.17705/1jais.00340>
- Blaze, M. (2017). US House of Representatives Committee on Oversight and Government Reform Subcommittee on Information Technology and Subcommittee on Intergovernmental Affairs. Hearing on Cybersecurity of Voting Machines.
- Dandoy, R. (2021). An Analysis of Electronic Voting in Belgium. En D. Caluwaerts y M. Reuchamps, *Belgian Exceptionalism* (pp. 44-58). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003104643-5>
- Dueñas-Cid, D. (2024). Trust and Distrust in electoral technologies: What can we learn from the failure of electronic voting in the Netherlands (2006/07). *Proceedings of the 25th annual international conference on digital government research*, 669-677. <https://doi.org/10.1145/3657054.3657262>
- Ehin, P., Solvak, M., Willemson, J. y Vinkel, P. (2022). Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections. *Government Information Quarterly*, 39(4), 101718. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101718>
- Fujiwara, T. (2015). Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence From Brazil. *Econometrica*, 83(2), 423-464. <https://doi.org/10.3982/ECTA11520>
- Gibson, J. P., Krimmer, R., Teague, V. y Pomares, J. (2016). A review of E-voting: The past, present and future. *Annals of Telecommunications*, 71(7), 279-286. <https://doi.org/10.1007/s12243-016-0525-8>
- Guglielmi, G. J. y Ihl, O. (2017). *El voto electrónico*. CEPC.
- Jacobs, B. y Pieters, W. (2009). Electronic Voting in the Netherlands: From Early Adoption to Early Abolishment. En A. Aldini, G. Barthe y R. Gorrieri (eds.), *Foundations of Security Analysis and Design V* (5705) (pp. 121-144). Springer Berlin Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-03829-7_4
- Juels, A, Catalano, D. y Jakobson, M. (2005). *Coercion-resistant electronic elections*. WPES.

- Loeber, L. (2008). E-voting in the Netherlands; from general acceptance to general doubt in two years. En R. Krimmer y R. Grimm (eds.), *Electronic Voting 2008* (Lecture Notes in Informatics, vol. P-131, pp. 21-30). Gesellschaft für Informatik.
- Nicolau, J. (2015). Impact of Electronic Voting Machines on Blank Votes and Null Votes in Brazilian Elections in 1998. *Brazilian Political Science Review*, 9(3), 3-20. <https://doi.org/10.1590/1981-38212015000300017>
- Parsovs, A. (2020). Solving the Estonian ID card crisis: The legal issues. *ISCRAM 2020 conference proceedings-17th international conference on information systems for crisis response and management* (pp. 459-471).
- Rodríguez Pérez, A. (2022). Secret texts and cipherballots: Secret suffrage and remote electronic voting [tesis de doctorado]. Universitat Rovira i Virgili.
- Rubio, R., y Malikbayeva, S. (2023). *Blockchain: Gobierno y democracia. Casos de uso de blockchain en la administración (con atención especial a las votaciones)*. En P. García (dir.), *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley.
- Schneider, R. (2020). Free or fair elections? The introduction of electronic voting in Brazil. *Economía*, 21(1), 73-100. <https://doi.org/10.1353/eco.2020.0007>
- Spoormans, H. (2019). La experiencia “Orange”. La laboriosa introducción del voto electrónico en Holanda. *Teoría y Realidad Constitucional*, 44, 437. <https://doi.org/10.5944/trc.44.2019.26013>
- Torres García, J. J. (2022). Introducción a la criptografía del voto electrónico. *Crítica interdisciplinar de los sistemas de votación electrónica: revisando la democracia digital* (p. 153). EOLAS.

Acuerdos

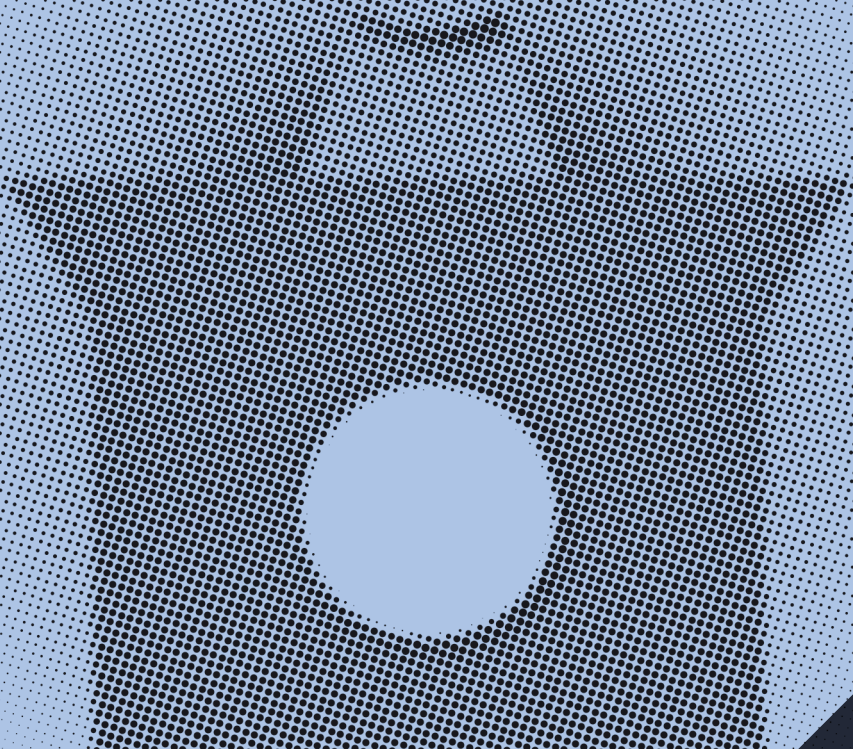
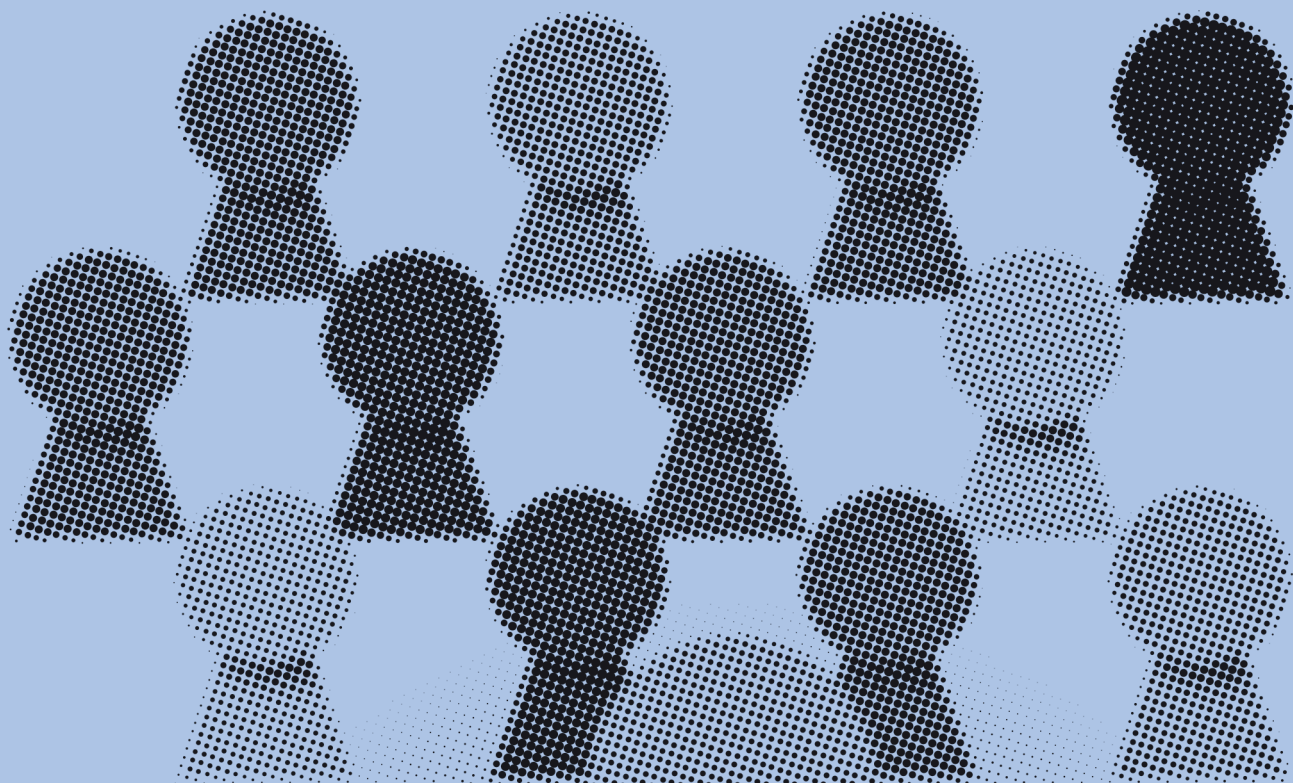
- CG753/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba la creación del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. IFE. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2012/Diciembre/CGext201212-05_1/CGe051212ap1.pdf

Resoluciones

- Sentencia 2 BvC 3/07. (2009/03/03). Judgment of the Second Senate of 3 March 2009. Tribunal Constitucional de Alemania (BVerfG).
- Sentencia 5-19-18 (2019/03/27. Constitutional judgment 5-19-40. Tribunal Supremo de Estonia (Riigikohus).

Informes

- Consejo para las Elecciones Democráticas de la Comisión de Venecia. (2002). Código de buenas prácticas en materia electoral.
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (1996). Observación General 25 sobre “El derecho a participar en los asuntos públicos, el derecho al voto y el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad”.
- Comité de Ministros del Consejo de Europa. (2017/06/14). Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting.
- Comité de Ministros del Consejo de Europa. (2022/02/09). Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States [CM (2022)10-final].
- Dirección General de Justicia y Consumidores de la Comisión Europea. (2023). *Compendium of e-voting and other ICT practices: Non paper from the Commission services*. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/464803>
- Instituto Federal Electoral [IFE]. (2013). Análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero que presenta Comité Técnico de especialistas creado por Acuerdo CG753/2012. https://votoextranjero.mx/documents/52001/54190/An%C3%A1lisis+CTE-VMRE_Resumen+ejecutivo_VF_a.pdf/5aa46320-10bc-4ed0-a527-0bebaf323dc5
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA]. (2023). *Use of E-Voting Around the World [Dataset]*. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/use-e-voting-around-world>



SECCIÓN



Representación de la comunidad migrante

en el sistema político mexicano:
acción afirmativa, sexta
circunscripción y otros



15

La representación política de los mexicanos en el extranjero:

un paso indispensable para
la democracia incluyente

**Raúl
Torres Guerrero**

347	Introducción
350	La diputación migrante en la Ciudad de México: origen, desafíos y consolidación
351	La primera elección de la diputación migrante: logros y retos
352	Contexto posterior a la elección de 2021: un derecho en riesgo y la búsqueda de permanencia
353	La reforma de 2022: consolidación de la representación migrante en la Ciudad de México
354	Permanencia garantizada
354	Mecanismo de elección reforzado
354	Accesibilidad y participación
354	Paridad de género y representación inclusiva
355	Mecanismos de rendición de cuentas
355	Blindaje jurídico
356	Propuesta para replicar la figura de la diputación migrante en otras entidades federativas
358	Elementos centrales de la propuesta
359	Conclusiones
361	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

En un mundo marcado por la movilidad humana y la interconexión global, la representación política de las comunidades migrantes se ha convertido en un tema central para las democracias modernas. México no es la excepción: con más de 12 millones de connacionales residiendo en el extranjero, principalmente en Estados Unidos (López Vega *et al.*, 2022), el país enfrenta el desafío y la responsabilidad de integrar a estas comunidades en su vida política. Lejos de ser actores distantes, las mexicanas y los mexicanos en el exterior mantienen vínculos profundos con su nación de origen, no sólo a través de las remesas que contribuyen significativamente a la economía nacional, sino también mediante redes sociales, culturales y comunitarias que fortalecen su identidad y participación transnacional.

El derecho al voto desde el extranjero, aunque representa un avance importante en la inclusión política, ha sido insuficiente. La posibilidad de elegir a representantes que comprendan las problemáticas específicas de la diáspora —como la protección de derechos laborales, la atención consular, la repatriación digna y el acceso a la educación y la cultura— es indispensable para construir un sistema democrático que no excluya a quienes, pese a la distancia geográfica, forman parte activa de la sociedad mexicana. La representación directa en los órganos legislativos no sólo visibiliza estas realidades, también les da un cauce efectivo en la toma de decisiones públicas.

En este contexto, la creación de la diputación migrante en la Ciudad de México significó un paso inédito hacia la inclusión política de las y los capitalinos residentes en el extranjero. Esta figura ha sido más que un símbolo, ya que ha servido como puente entre las necesidades de la diáspora y las decisiones del Congreso local, lo que demuestra que la participación política puede fortalecerse cuando se diseñan mecanismos adecuados de representación. Sin embargo, su implementación no estuvo exenta de desafíos. Desde resistencias legislativas que pusieron en riesgo su permanencia hasta la necesidad de superar barreras logísticas en el proceso electoral, la diputación migrante ha sido resultado de una lucha colectiva

que combina la movilización social, la acción legislativa y la defensa de derechos ante las instancias judiciales.

Este capítulo explora la importancia de esta representación política, detalla el proceso de creación y consolidación de la diputación migrante en la Ciudad de México, y plantea la necesidad de replicar este modelo en otras entidades federativas con alto índice migratorio. Más allá de narrar una experiencia legislativa, el texto busca abrir una reflexión sobre el derecho a la participación política de la diáspora como un componente esencial de la democracia incluyente. Reconocer la ciudadanía extraterritorial no es sólo un acto de justicia; es también una apuesta por fortalecer el vínculo entre el Estado y su ciudadanía, dentro y fuera de sus fronteras, con lo que se asegura que ninguna voz quede excluida del diálogo democrático que define el futuro de México.

La representación política de las y los mexicanos que residen en el extranjero es fundamental para consolidar un sistema democrático incluyente que reconozca la diversidad y movilidad de su sociedad. México es una nación que trasciende sus fronteras geográficas: millones de personas de origen mexicano residen fuera del territorio nacional, principalmente en Estados Unidos, pero también en otras regiones del mundo. Estas comunidades mantienen vínculos económicos, sociales, culturales y afectivos con el país, lo que se refleja, entre otros aspectos, en las redes comunitarias transnacionales y el interés por incidir en los procesos políticos de México.

El derecho al sufragio para las y los mexicanos en el extranjero ha sido un paso importante para reconocer su papel en la vida política nacional. Sin embargo, ejercer el voto desde fuera del país, aunque fundamental, es sólo un primer elemento hacia una inclusión política más amplia. La representación política directa es indispensable para garantizar que las preocupaciones, los intereses y las necesidades de la diáspora sean escuchadas y tomadas en cuenta en la elaboración de leyes y en la toma de decisiones que afectan su vida fuera del país y la de sus familias.

Esta representación se vuelve aún más relevante considerando las problemáticas específicas que enfrentan las comunidades migrantes, como la protección de sus derechos laborales en los países de acogida, el acceso a servicios consulares eficientes, la posibilidad de obtener doble nacionalidad sin perder derechos políticos, el acceso a mecanismos de repatriación

y reinserción, y la protección de sus derechos culturales y educativos. Contar con representantes que vivan estas realidades permite que las propuestas legislativas respondan de manera directa a estas necesidades.

Asimismo, la representación política fortalece el sentido de pertenencia y el vínculo con la nación. Una persona que siente que sus intereses son considerados en la esfera política está más motivada a participar de manera activa en los procesos democráticos, no sólo a través del voto, sino también mediante la participación en foros, consultas y diálogos con las autoridades. Esto contribuye a construir una ciudadanía más informada, crítica y comprometida.

En un mundo cada vez más interconectado y con flujos migratorios constantes, reconocer el carácter extraterritorial de la nación mexicana y garantizar los mecanismos efectivos de representación política para sus ciudadanas y ciudadanos en el extranjero es no sólo un acto de justicia, sino también una estrategia para fortalecer la democracia y promover la inclusión. La representación no puede ser meramente simbólica; debe traducirse en espacios reales de participación y toma de decisiones que reflejen la diversidad de la nación mexicana, dentro y fuera de sus fronteras.

LA DIPUTACIÓN MIGRANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO: ORIGEN, DESAFÍOS Y CONSOLIDACIÓN

El establecimiento de la diputación migrante fue concebido como una medida para asegurar la representación directa de la comunidad migrante en el Congreso local. Se entendía que, aunque la población migrante participaba activamente en la vida económica y social de la Ciudad de México —a través de remesas, lazos culturales y vínculos familiares—, su voz no se veía reflejada en la toma de decisiones políticas. Por ello, la creación de esta figura buscaba garantizar un derecho constitucional, así como fortalecer la relación entre el Estado y sus ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero.

Este reconocimiento se enmarca en la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México en 2017, la cual estableció de manera explícita el derecho de las y los capitalinos residentes fuera del país a votar y ser votados en elecciones locales. Este mandato constitucional impulsó la creación de un marco legal que incorporara un mecanismo específico de representación para la comunidad migrante. Como resultado, el Congreso local integró en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México la figura de la diputación migrante, electa bajo el principio de representación proporcional, lo que permitiría que los votos emitidos desde el extranjero incidieran directamente en la conformación del Congreso capitalino.

No obstante, la figura enfrentó desafíos significativos. En 2020, el Congreso de la Ciudad de México aprobó reformas que la eliminaban, argumentando motivos de operatividad y costos. Esta decisión generó críticas por parte de la comunidad migrante y organizaciones civiles como Fuerza Migrante, que la consideraron regresiva y violatoria de los derechos políticos conquistados. La controversia fue llevada a instancias judiciales, en las que finalmente en el asunto SUP-REC-88/2020 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

resolvió restituir la figura, subrayando la obligación del Estado de garantizar la progresividad de los derechos humanos y la representación de los grupos históricamente subrepresentados.

Gracias a esta resolución, la elección de la diputación migrante se llevó a cabo por primera vez en el Proceso Electoral Local 2021, lo que significó un momento histórico en la representación política de la diáspora capitalina, e implicó un reconocimiento al vínculo permanente que estas personas mantienen con su lugar de origen.

LA PRIMERA ELECCIÓN DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE: LOGROS Y RETOS

Haber formado parte de ese proceso, no sólo como observador de la evolución de los derechos políticos de la diáspora, sino como candidato y posteriormente como diputado migrante, me permitió constatar el profundo interés que existe en la comunidad por participar en las decisiones públicas de la Ciudad de México. Sin embargo, también me enfrenté a los múltiples retos que aún persisten en términos de información, acceso y confianza en el sistema electoral.

Desde la etapa previa a la elección, se percibía un sentimiento de entusiasmo, pero también de escepticismo. Uno de los mayores desafíos fue acercar la información electoral a personas que, si bien mantienen lazos culturales y familiares con la capital, desconocían las nuevas oportunidades de participación. Participar en foros comunitarios y reuniones virtuales fue clave para escuchar las preocupaciones, e incluso para percibir la esperanza de muchos por ver finalmente representadas sus voces en el Congreso local.

A pesar de estas dificultades, la comunidad migrante respondió con compromiso. Recuerdo los mensajes de quienes, a pesar de las largas jornadas laborales, se tomaban el tiempo para registrarse en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y emitir su voto, convencidas de

que ésta era una oportunidad histórica para incidir en las políticas públicas, que también les afectan.

Si bien la participación electoral fue modesta en términos porcentuales, lo más valioso de esta primera elección fue la demostración de que la diáspora está dispuesta a involucrarse cuando se siente reconocida y escuchada. El ejercicio dejó en claro que el reto no es la falta de interés, sino la necesidad de fortalecer los canales de información, simplificar los procedimientos y garantizar mecanismos de votación accesibles para todas y todos, sin importar su ubicación o condición migratoria.

Esta experiencia inauguró la representación formal de la comunidad migrante en el Congreso de la Ciudad de México y también puso sobre la mesa la responsabilidad de transformar ese escaño en un puente real entre la diáspora y las instituciones. Desde el inicio de mi gestión, he tenido claro que esta representación no puede quedarse en lo simbólico: debe ser un espacio de gestión, diálogo permanente y construcción de propuestas que respondan a las necesidades y aspiraciones de quienes, aunque lejos, conservan a la capital en su corazón y forma parte de sus prioridades.

CONTEXTO POSTERIOR A LA ELECCIÓN DE 2021: UN DERECHO EN RIESGO Y LA BÚSQUEDA DE PERMANENCIA

Aunque la sentencia de la Sala Superior del TEPJF propició la realización de la elección de la diputación migrante para el Proceso Electoral Local 2021, dicha resolución tuvo un carácter temporal. La decisión judicial garantizaba la representación migrante únicamente para ese proceso electoral, lo que implicaba que, una vez concluida la elección y finalizado el periodo legislativo correspondiente, las reformas de 2020 que habían eliminado la figura de la diputación migrante volvían a entrar en vigor.

Esta situación generó incertidumbre respecto a la continuidad de la representación política de la comunidad migrante. La existencia de una

diputación que podía desaparecer en la siguiente legislatura evidenciaba la fragilidad de los mecanismos para garantizar de manera permanente el derecho a la representación de las y los capitalinos residentes en el extranjero. La situación motivó un amplio debate en el Congreso de la Ciudad de México y entre las organizaciones de migrantes, quienes insistieron en la necesidad de establecer un marco normativo sólido y duradero que no estuviera sujeto a interpretaciones coyunturales o a vaivenes políticos.

Como parte de estos esfuerzos, se promovió la elaboración de reformas constitucionales y legales orientadas a otorgar permanencia a la figura de la diputación migrante. El objetivo era restablecer la representación para futuros procesos electorales y blindarla ante intentos de eliminación. La discusión se centró en garantizar la progresividad de los derechos político-electorales y en reconocer que la representación de la diáspora no podía considerarse un beneficio temporal, sino un derecho inherente a la ciudadanía.

Estos debates culminaron en la reforma de 2022, que estableció de forma definitiva la diputación migrante en la estructura del Congreso de la Ciudad de México, lo que aseguró la continuidad e inclusión de la comunidad migrante en la vida política local.

LA REFORMA DE 2022: CONSOLIDACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN MIGRANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La presión de la comunidad migrante, la experiencia adquirida durante la primera elección y la necesidad de consolidar derechos adquiridos impulsaron modificaciones tanto a la Constitución Política de la Ciudad de México como al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. El cambio más relevante fue el establecimiento permanente de la diputación migrante como parte de la estructura del Congreso local. La reforma estipuló que el Congreso estaría integrado por

66 diputaciones: 33 electas por mayoría relativa, 32 por representación proporcional y una diputación migrante, también electa por mayoría relativa mediante el voto directo de las personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero (Constitución Política de la Ciudad de México, artículo 29).

Entre los aspectos clave de la reforma destacan los siguientes puntos:

Permanencia garantizada

La diputación migrante quedó formalmente reconocida como parte integral y permanente del Congreso capitalino, eliminando cualquier ambigüedad sobre su continuidad en futuros procesos electorales. Con ello se respondió a la preocupación de que la representación pudiera ser efímera o sujeta a reformas posteriores.

Mecanismo de elección reforzado

Se mantuvo el principio de mayoría relativa para la elección de la diputación migrante, pero la reforma incluyó disposiciones orientadas a mejorar la participación electoral desde el extranjero. Esto implicó fortalecer la coordinación entre el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) y el Instituto Nacional Electoral (INE) para optimizar los procesos de registro, votación y escrutinio.

Accesibilidad y participación

La reforma hizo énfasis en facilitar la participación de la comunidad migrante a través de la implementación de mecanismos tecnológicos, como el voto electrónico por internet, así como la promoción de campañas informativas dirigidas específicamente a las y los capitalinos que viven en el extranjero.

Paridad de género y representación inclusiva

En consonancia con los principios constitucionales de igualdad, se determinó la obligatoriedad de respetar la paridad de género en la postulación

de candidaturas a la diputación migrante. Además, se promovió la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad dentro de la diáspora, como mujeres migrantes, comunidades indígenas y personas de la diversidad sexual (LGBTTTIQ+).

Mecanismos de rendición de cuentas

La reforma contempló que quien ocupe la diputación migrante debe establecer canales de comunicación efectivos con la comunidad residente en el extranjero. Esto se traduce en la obligación de realizar informes periódicos de actividades y en la creación de espacios de diálogo con la diáspora para conocer sus necesidades y dar seguimiento a las demandas planteadas.

Blindaje jurídico

Se incluyeron disposiciones para que cualquier modificación futura que pretenda afectar la existencia de la diputación migrante deba someterse a un proceso legislativo riguroso, con el acompañamiento de consultas públicas, en particular con la comunidad migrante y organizaciones que la representan.

Con esta reforma queda atrás la incertidumbre respecto a la existencia de la diputación migrante y se envió un mensaje claro sobre el compromiso de la Ciudad de México con la construcción de una democracia incluyente. La medida significó, además, un reconocimiento del papel que la comunidad migrante juega en el desarrollo económico, social y cultural de la capital, y de la importancia de fortalecer los lazos entre la ciudad y quienes, pese a la distancia, mantienen un vínculo activo con ella.

Además, se abrió la puerta a nuevas discusiones acerca de la posibilidad de replicar este modelo a nivel nacional. La permanencia de la diputación migrante no sólo beneficia a la comunidad de la Ciudad de México radicada en el extranjero, sino que además sienta un precedente importante para que otras entidades federativas consideren mecanismos similares y para que se fortalezca la representación de la diáspora en el Congreso de la Unión.

PROPUESTA PARA REPLICAR LA FIGURA DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE EN OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La creación y consolidación de la diputación migrante en la Ciudad de México ha demostrado que reconocer políticamente a las comunidades mexicanas residentes en el extranjero es posible e indispensable para la construcción de una democracia incluyente. Esta figura ha permitido a las y los capitalinos en el exterior contar con representación directa en el Congreso local, canalizando sus inquietudes, propuestas y demandas en la agenda legislativa de la ciudad. Para varias personas migrantes, saber que sus preocupaciones son discutidas en un espacio de toma de decisiones representa un paso importante hacia la inclusión y el reconocimiento de su ciudadanía plena.

El modelo ha sido fundamental para visibilizar problemáticas específicas de la diáspora, como el acceso limitado a servicios consulares, la falta de programas de repatriación dignos o la ausencia de atención en temas laborales transnacionales. Más allá de ampliar la representación política, la diputación migrante ha fortalecido el vínculo emocional, cultural y social entre la diáspora y su lugar de origen, contribuyendo a que estas comunidades se sientan parte activa de la vida pública de la capital.

Ante los resultados positivos de esta experiencia, surge la necesidad de replicar el modelo en otras entidades federativas, particularmente en aquellas con elevados índices de migración (López Vega *et al.*, 2022), como Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, Oaxaca y Zacatecas. Estas comunidades contribuyen de manera considerable a la economía local a través de remesas y mantienen un fuerte arraigo cultural; sin embargo, su ausencia en los congresos estatales deja un vacío en la construcción de políticas públicas pertinentes. Garantizarles voz y voto en las decisiones que afectan tanto a sus familias en México como a sus derechos transnacionales es un paso crucial hacia la equidad democrática.

La propuesta busca, en primer lugar, garantizar la representación política efectiva de las mexicanas y los mexicanos que residen en el extranjero. La diputación migrante permitirá que las realidades de quienes viven fuera del país se consideren en la elaboración de leyes estatales, lo que trasciende la visión limitada que reduce a la ciudadanía migrante de México a su aportación económica. Se trata de reconocerles como actores políticos con derechos y responsabilidades.

En segundo lugar, se pretende fortalecer la participación ciudadana de la diáspora. La representación no puede ser un acto aislado; debe formar parte de un proceso que motive a las comunidades migrantes a involucrarse en consultas públicas, audiencias legislativas y espacios de diálogo. Esto permitirá una relación dinámica con las autoridades estatales, lo que garantiza que las voces de la diáspora no sólo se escuchen en tiempos electorales.

Asimismo, la propuesta busca incluir a las comunidades migrantes en la elaboración de políticas públicas que respondan a sus necesidades reales. Entre las principales preocupaciones se encuentran la protección de derechos laborales en los países de acogida, la agilización de trámites de identidad, la mejora de los servicios consulares y la creación de programas de reinserción dignos para quienes deciden retornar. Contar con representantes que conozcan estas problemáticas de primera mano garantiza que las propuestas legislativas respondan a la experiencia migratoria y no se limiten a interpretaciones externas.

Por último, es fundamental fomentar la rendición de cuentas y el diálogo permanente entre las y los diputados migrantes y sus representados. Esta figura no debe agotarse en la obtención de un escaño: exige un compromiso constante para mantener canales de comunicación accesibles, presentar informes de trabajo y facilitar espacios de consulta que permitan evaluar el desempeño del representante. Sólo así se evitará que esta figura se convierta en un ejercicio simbólico sin impacto real.

Replicar la diputación migrante en otros estados no sólo expandirá derechos políticos; también contribuirá a consolidar un sistema democrático que refleje la diversidad y movilidad de la ciudadanía mexicana. Esta propuesta es, en esencia, un llamado a reconocer la valiosa contribución de las mexicanas y los mexicanos radicados en el extranjero y a construir

un país en el que ninguna voz quede excluida por razones geográficas. En un mundo cada vez más interconectado, ampliar esta representación es dar un paso decisivo hacia una democracia verdaderamente incluyente.

ELEMENTOS CENTRALES DE LA PROPUESTA

Su diseño busca ofrecer un modelo práctico, inclusivo y representativo que garantice la participación efectiva de las comunidades mexicanas en el extranjero en la vida política local. En términos de representación, se plantea que las entidades con altos índices de migración cuenten con al menos un escaño destinado a la comunidad migrante en sus congresos locales.

En estados con diásporas numerosas como Guanajuato, Michoacán y Jalisco, se propone la posibilidad de asignar hasta dos diputaciones, con el objetivo de asegurar que la pluralidad de estas comunidades esté reflejada en la toma de decisiones.

El mecanismo de elección se realizaría bajo el principio de mayoría relativa, lo que garantiza que la candidatura con mayor respaldo de las y los votantes en el extranjero ocupe el cargo. Para facilitar la participación, la elección se llevará a cabo simultáneamente con los comicios locales, habilitando diversas modalidades de voto —electrónico, postal y presencial en consulados— que permitan superar las barreras geográficas y logísticas.

Los requisitos para las candidaturas están diseñados para fortalecer el vínculo entre la comunidad migrante y sus representantes. Se exige ser originario de la entidad correspondiente, tener al menos tres años de residencia comprobada en el extranjero, contar con credencial de elector con domicilio en el estado de origen y presentar un plan de trabajo enfocado en atender las necesidades de la diáspora.

La propuesta prioriza la participación continua y la rendición de cuentas. Para ello, las y los diputados migrantes deberán mantener un diálogo constante con sus comunidades mediante foros virtuales regulares, elaboración de informes anuales accesibles y el impulso de consejos

consultivos de migrantes que contribuyan al desarrollo de una agenda legislativa incluyente.

Finalmente, el modelo incorpora una perspectiva de igualdad e inclusión. Se garantiza la paridad de género en las candidaturas y se promueve la participación de grupos históricamente subrepresentados, como mujeres migrantes, comunidades indígenas, jóvenes y personas de la diversidad sexual (LGBTTTIQ+).

Este enfoque integral pretende ampliar los derechos político-electorales de la diáspora, y también fortalecer la relación entre los migrantes y sus estados de origen, por lo que se genera un sistema de representación que responda verdaderamente a las realidades y aspiraciones de quienes, aunque desde lejos, siguen siendo parte activa de México.

CONCLUSIONES

La representación política de las y los mexicanos residentes en el extranjero es, hoy más que nunca, un elemento indispensable para consolidar un sistema democrático realmente incluyente. Las y los connacionales que viven fuera de México no sólo mantienen lazos afectivos y culturales con su país de origen, sino que también contribuyen de manera sustantiva al desarrollo económico y social. A pesar de ello, durante mucho tiempo su voz fue marginada de las decisiones políticas que les afectan, tanto en el ámbito nacional como en sus entidades de origen.

La creación de la diputación migrante en la Ciudad de México marcó un paso fundamental en el reconocimiento de los derechos político-electorales de la diáspora. Este avance ha permitido visibilizar las necesidades específicas de las comunidades migrantes, además de que ha abierto un espacio para que sus inquietudes, propuestas y demandas se incorporaran a la agenda legislativa local. La experiencia acumulada desde la primera elección en 2021 muestra que la representación política no puede limitarse a la posibilidad de votar desde el extranjero; debe incluir mecanismos efectivos de participación, rendición de cuentas y acceso a la toma de decisiones.

La consolidación de la diputación migrante, tras superar obstáculos legislativos y jurídicos, refleja la importancia de defender la progresividad de los derechos humanos y evitar retrocesos que afecten a grupos históricamente excluidos. El blindaje legal logrado con la reforma de 2022 no sólo asegura la permanencia de esta figura en la Ciudad de México, sino que sienta un precedente fundamental para promover la inclusión política en otros estados con una tasa elevada de migración.

Replicar este modelo en las entidades federativas no es un lujo ni tampoco una concesión: es una necesidad democrática. La diversidad de México no se detiene en sus fronteras, y sus políticas públicas tampoco deberían hacerlo. Brindar representación directa a las comunidades migrantes en los congresos locales permitirá diseñar soluciones más cercanas a las realidades que enfrentan, fortalecerá los lazos con sus estados de origen y hará que la participación política sea un ejercicio cotidiano y significativo.

Además, la inclusión de mujeres migrantes, comunidades indígenas, jóvenes y otros grupos históricamente subrepresentados en estas diputaciones migrantes garantizará que la pluralidad de la diáspora se refleje en las políticas públicas. La paridad de género y la diversidad en las candidaturas no sólo enriquecen el debate legislativo, sino que también contribuyen a que las decisiones respondan a un espectro más amplio de realidades y necesidades.

Avanzar hacia una democracia que incluya a las mexicanas y los mexicanos radicados en el extranjero implica reconocer que la ciudadanía trasciende las fronteras geográficas. La representación política no puede ser simbólica ni esporádica; debe ser permanente, efectiva y orientada a la acción. El modelo de la Ciudad de México ha demostrado que es posible dar voz a la diáspora y fortalecer la democracia desde la inclusión. Replicarlo en todo el país es el siguiente paso para que México sea una nación que escuche, valore y represente a sus ciudadanas y ciudadanos, sin importar dónde se encuentren.

FUENTES CONSULTADAS

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. (Reforma 2026/04/09). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_DE_INSTITUCIONES_Y_PROC_ELECTORALES_CDMX_6.2.pdf
- Constitución Política de la Ciudad de México. (Reforma 2025/12/24). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. <https://www.tjacdmx.gob.mx/images/Normatividad/CPCDMX-24122025.pdf>
- López Vega, R., Isidro Luna, V. M., Reyes Miranda, A., y Vázquez Santiago, L. A. (2022). Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2020. Secretaría de Gobernación; Consejo Nacional de Población.
- SUP-REC-88/2020. Recurso de reconsideración. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-88-2020>



16

Desafíos en la implementación

de cuotas para la postulación
de candidaturas a diputaciones
federales de personas migrantes
y residentes en el extranjero.
La experiencia mexicana de 2021

**Margarita
Moreno**

**Willibald
Sonnleitner**

365	Introducción
367	La construcción de los derechos políticos de las personas migrantes y residentes en el extranjero: un recorrido largo e inconcluso
367	El voto activo desde el extranjero
369	Ausentes, pero representados: el voto pasivo
373	Resultados electorales en 2021: las candidaturas ganadoras y sus acciones
374	¿Qué candidaturas resultaron ganadoras?
376	Los efectos de la elección de diputaciones por medio de cuotas para personas migrantes y residentes en el extranjero
378	El reto de definir y captar a la población migrante
378	¿Cuántas personas migrantes hay y cómo son?
381	Conclusiones
383	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo pasado, los avances en la calidad de la democracia en México han impulsado la voluntad de ampliar el ejercicio de los derechos políticos, con un énfasis creciente en la participación, la representación y la inclusión de poblaciones vulnerables. De hecho, estos temas se han convertido en una de las prioridades de las autoridades electorales, tanto federales como locales, las cuales han innovado en la implementación de fórmulas que buscan garantizar la participación y ensanchar la representación de comunidades que anteriormente solían quedar al margen del espacio público. Entre ellas se encuentran las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, quienes han logrado acceder a sus derechos políticos.

La estrategia institucional para impulsar esta ampliación de derechos consistió en instaurar, en 1996, el voto activo desde el exterior¹ y, 25 años después, por las vías administrativa y jurisdiccional, crear cuotas de acción afirmativa para la postulación de candidaturas a diputaciones federales reservadas para este sector de la población. No obstante, estas acciones en ocasiones han resultado infructuosas. Por una parte, la votación desde el exterior sigue siendo escasa, aun cuando se han diversificado las modalidades para votar; por otra, no se ha logrado una representación sustantiva que asegure que las o los representantes “actúen en interés de los representados de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 1985, p. 233). El problema se debe, principalmente, a la falta de un marco legal que brinde soluciones operativas al voto pasivo para diputaciones federales. Así, el gran reto consiste en generar incentivos para que la ciudadanía mexicana que reside en el extranjero pueda estar representada sustantivamente en los órganos legislativos del país.

La respuesta de las autoridades electorales en 2021 fue la implementación de cinco cuotas como medidas afirmativas para la postulación de

1 En un principio únicamente para la Presidencia de la República y, desde 2014, para senadurías, gubernaturas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre que así lo determinaran las constituciones de las entidades federativas.

candidaturas a diputaciones de representación proporcional para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero que tuvieron como resultado la elección de 11 diputaciones representantes de esta comunidad en el Congreso de la Unión. Si bien la cuota fue sobradamente rebasada, las reglas impuestas para la operación de las cuotas no garantizaron vínculos de representación efectivos entre la comunidad migrante en el extranjero y sus representantes, toda vez que aquella no podía votar por quien los representaría y las candidaturas a diputaciones debían acreditar, sobre todo, una residencia efectiva en el extranjero.

Este modelo se revivió en el Proceso Electoral Federal 2023-2024, por mandato del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con dos diferencias: a) la cuota estaba destinada únicamente a mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero (ya no a la “comunidad migrante”, como sucedió en 2021) y b) se implementó la medida afirmativa para senadurías, con el fin de que los partidos postularan al menos una fórmula de candidaturas en los primeros 15 lugares de la lista de representación proporcional. La reviviscencia del modelo ha enfrentado los desafíos en la implementación de las medidas para garantizar la representación política de la población migrante residente en el extranjero, por lo que será necesario revisar las experiencias de ambos procesos electorales para que en futuros ejercicios se avance en la representación política de este sector de la población.

Es importante aclarar que este texto se enfoca en la primera incursión de las medidas afirmativas en el Proceso Electoral Federal 2020-2021. El primer apartado da cuenta de los antecedentes y detalla el recorrido legal, administrativo y jurisdiccional que se siguió para instrumentar el voto activo y pasivo de este segmento de la población. El segundo apartado describe los resultados electorales de 2021, enfatizando en las candidaturas ganadoras y los efectos de su llegada a la Cámara de Diputados como resultado de las cuotas. El tercer apartado sintetiza los desafíos de caracterizar, definir y medir a la población migrante y residente en el exterior que, a diferencia de otras poblaciones vulnerables, se acrecientan dada la dimensión extraterritorial del voto en el extranjero. Por último, un comentario final resume los retos que habrán de enfrentarse para ampliar la inclusión de este grupo prioritario en el ámbito legislativo.

LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y RESIDENTES EN EL EXTRANJERO: UN RECORRIDO LARGO E INCONCLUSO

Garantizar los derechos políticos de las personas migrantes y residentes en el extranjero ha sido un propósito constante en la agenda electoral desde finales de la década de 1990, el cual se ha modelado a lo largo del tiempo. En un primer momento, se elaboró el marco legal básico que permitió a la ciudadanía mexicana residente en el exterior el voto activo para la Presidencia de la República y las gubernaturas de algunos estados, aunque sin extenderlo a los órganos legislativos. Posteriormente, se buscaron alternativas para operarlo y ampliar su ejecución y, finalmente, después de una larga cadena impugnativa, en 2021, el TEPJF ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) implementar cuotas con el fin de que los partidos postularan candidaturas legislativas de personas migrantes y residentes en el extranjero. No obstante, este recorrido ha tenido diversas etapas, de manera que, en ocasiones, implicó tropiezos y retrocesos, por lo que aún requiere análisis más profundos y comprensivos.

En este apartado se describe de manera sintética el trayecto que este derecho político ha recorrido y se enfatiza en los antecedentes de las cuotas afirmativas para la postulación de candidaturas de personas migrantes y residentes en el extranjero implementadas por el INE en los procesos electorales federales 2020- 2021 y 2023-2024.

El voto activo desde el extranjero

Han transcurrido tres décadas desde la modificación del artículo 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual eliminó la obligación de la ciudadanía de votar “en su

distrito electoral específico”. El derecho a votar desde el exterior se amplió paulatinamente mediante reformas sucesivas a las leyes fundamentales que facilitaron el voto activo de la ciudadanía migrante y residente fuera de México² hasta llegar a las posibilidades que se brindaron en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 para ejercer el derecho al voto activo para la Presidencia de la República y a las senadurías de todo el país.³ En esta ocasión se implementaron tres modalidades: el voto electrónico por internet; el voto presencial en embajadas y consulados; y el voto postal. Con estas acciones, en 2024, se logró que 223,970 personas se registraran para votar desde el extranjero y que se recibieran y contabilizaran sobre las tres modalidades de votación 184,386 votos para la elección de Presidencia de la República y 184,177 sufragios para la elección de senadurías (INE, 2024a), como se muestra en la tabla 1.

No obstante, considerando la estimación de entre 10.9 y 12.1 millones de connacionales sólo en Estados Unidos (Sonnleitner *et al.*, 2022, p. 367), tanto la inscripción como la participación electoral efectiva de las mexicanas y los mexicanos que residen fuera del país han sido exiguas y todavía plantean un reto mayúsculo para el conjunto de las autoridades electorales encargadas de instrumentarlo. A este desafío se suma, en el ámbito

2 En 1998, se reformó el artículo 32 de la CPEUM para permitir la doble nacionalidad y, en 2005, se aprobó la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para legalizar el voto desde el extranjero, exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos mediante la modalidad de voto postal. En 2014, la reciente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció nuevos lineamientos para el voto desde el extranjero, que ampliaron la posibilidad de votar también para senadurías, gubernaturas en las entidades federativas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, siempre y cuando así lo determinaran las constituciones de las entidades federativas; se abrieron nuevas modalidades de votación (al voto postal se sumaron la vía electrónica y la vía presencial en embajadas y consulados); y, se posibilitó la tramitación de la credencial para votar desde el extranjero. Adicionalmente, prevalecieron las prohibiciones para que los partidos políticos nacionales y locales, al igual que sus candidaturas, realizaran campañas electorales fuera del país y utilizaran recursos provenientes de financiamiento público o privado de los partidos para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero. Asimismo, se adicionaron prohibiciones para que los partidos compraran o adquirieran espacios en radio y televisión, o arrendaran espacios para propaganda o publicidad en el extranjero.

3 Además, en 2024, en el ámbito subnacional, se implementó el voto desde el extranjero para las gubernaturas de Chiapas, Jalisco, Yucatán, Guanajuato, Morelos, Puebla y para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Asimismo, se votó por una diputación migrante en la Ciudad de México y Oaxaca, y por una diputación de representación proporcional en Jalisco y en el Estado de México.

federal, el derecho pendiente a votar en los comicios legislativos y a ser votado de las personas residentes en el extranjero que, hasta antes de 2021, en el segundo caso, era imposible.

TABLA 1. Comparativo del número de personas inscritas en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y el número de mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero, y específicamente en Estados Unidos, que votó en las elecciones presidenciales entre 2006 y 2024

Año	LNERE	Número de votos emitidos en todos los países	Porcentaje de votos/LNERE	Población nacida en México residente en EE.UU.	Votación recibida de EE.UU.	Porcentaje de votos/ Población residente en EE.UU.
2006	40,876	32,621	79.8%	11,132,121	28,335	0.3%
2012	59,115	40,714	68.9%	11,877,703	29,348	0.2%
2018	181,873	98,470	54.1%	12,263,311	76,440	0.6%
2024	223,970	184,326	82.3%	12,679,079	122,475	1.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (2024a, 2024b) y del Observatorio de Migración Internacional y Movilidades Humanas (2024).

Ausentes, pero representados: el voto pasivo

El derecho de la población migrante y residente en el extranjero a participar en las elecciones y a tener representación en los órganos de decisión de su país de origen, por su naturaleza, es un tema doblemente complejo. Implica que personas ausentes voten por alguien que, en principio, tampoco está presente, pero que representará los intereses de las

comunidades migrantes en un espacio de decisión al interior del país. A ello se suma el hecho de que la legislación electoral no permite llevar a cabo actividades en el extranjero relacionadas con la organización y logística electoral, la difusión de candidaturas y propaganda, el financiamiento y la fiscalización de recursos. Incluso, en 2021 y 2024, a los connacionales radicados fuera del país no se les permitió votar por las mismas candidaturas postuladas por la acción afirmativa para personas migrantes y residentes en el extranjero; únicamente podía votar por ellas la ciudadanía residente en alguna de las cinco circunscripciones plurinominales situadas en México.

Las primeras experiencias de voto pasivo en el país tuvieron lugar en el ámbito subnacional y mostraron esas mismas dificultades. Dos casos relevantes fueron el de Andrés Bermúdez, “El rey del Tomate”, electo en 2001 como presidente municipal de Jerez, Zacatecas; y el de Chiapas en 2015, cuando se acreditó el indebido seguimiento y control por parte de la autoridad electoral estatal en lo que atañe al funcionamiento del sistema de voto electrónico de los chiapanecos residentes en el extranjero para la elección de la fórmula especial de diputados locales en ese año (INE/CG379/2016). En el primer caso, Bermúdez fue inhabilitado del cargo por el TEPJF por incumplir con la residencia mínima en México (Bakker y Smith, 2023). En el segundo, el escándalo llevó a la eliminación de la figura de diputación migrante de la legislación electoral chiapaneca en 2016 (Desaparecen diputación migrante, 2016).

En el ámbito federal, en 2021 el INE implementó por primera vez cinco cuotas denominadas “acciones afirmativas para personas migrantes y residentes en el extranjero”. Esta autoridad únicamente había tenido una experiencia previa en la implementación de cuotas para personas indígenas en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, por lo que para 2021 repitió el ejercicio y en principio sólo contempló cuotas para la postulación de al menos 30 candidaturas indígenas (Acuerdo INE/CG572/2020). Este hecho estuvo seguido de una serie de demandas de representación legislativa ante el TEPJF por parte de organizaciones y liderazgos que se adscribían a distintos grupos en situación de vulnerabilidad (personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, de la diversidad sexual, así como migrantes y residentes en el extranjero). El INE y los partidos políticos se vieron inmersos en una larga cadena impugnativa que implicó acatar,

no sin problemas, los mandatos del TEPJF en poco tiempo. En un primer momento, el Instituto emitió las reglas para la postulación de candidaturas para personas afromexicanas, con discapacidad y de la diversidad sexual (Acuerdo INE/CG18/2021), y consideró que, para el grupo de personas migrantes, en ese momento no existían

[...] las condiciones para determinar una acción afirmativa [...] dado lo avanzado del Proceso Electoral Federal, de los procesos de selección interna de las candidaturas, de las alianzas entre los partidos políticos así como en razón de que se requiere de un estudio a mayor profundidad para incluir adecuadamente la medida con la finalidad de que exista una representación efectiva de la población mexicana residente en el extranjero dentro de los cuerpos legislativos. (Acuerdo INE/CG18/2021, pp. 95-96)

Tres líderes de organizaciones de migrantes se inconformaron ante el TEPJF debido a la decisión del INE, por lo que el órgano jurisdiccional ordenó al instituto “diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el actual proceso electoral federal, participen dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales” (Sentencia SUP-RAP21/2021, p. 71).

En consecuencia, el INE acató la sentencia del TEPJF y estableció las cuotas a los partidos políticos: debían registrar una fórmula de mexicanas y mexicanos migrantes o residentes en el extranjero en cada una de las listas correspondientes a las cinco circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares. De las cinco fórmulas postuladas, tres debían ser de distinto género, con el fin de atender el principio de paridad.

Las dificultades para la implementación de las 50 cuotas para todos los grupos en situación de vulnerabilidad fueron muy variadas.⁴ No obstante,

4 Sonnleitner *et.al.* (2022) señala que algunas dificultades comunes a todos los grupos fueron la brevedad de los tiempos y plazos para regular, calendarizar y organizar las acciones afirmativas por el INE; las dinámicas y conflictos que se generaron al interior de los partidos políticos para la selección y postulación de las candidaturas en un momento avanzado del proceso electoral; las acusaciones de usurpación o simulación de identidades o condiciones para el cumplimiento de la acreditación

las cinco cuotas para personas migrantes y residentes en el extranjero exhibieron un obstáculo mayor derivado del marco legal y de las interpretaciones divergentes de las autoridades electorales. En primera instancia, el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estipula que “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”. Sin embargo, esta disposición no contempla la posibilidad de votar por el cargo de diputaciones a las personas residentes en el extranjero, por lo que las candidaturas postuladas por cuotas sólo podían ser votadas por personas residentes en México.

En segundo lugar, el INE consideró que el vínculo con la comunidad migrante solicitado para acreditar la adscripción a ese grupo podía ser exigible no solamente a personas migrantes residentes en el extranjero, sino también a migrantes que residen en México (Acuerdo INE/CG160/2021). Sin embargo, ante una nueva demanda por parte de personas pertenecientes a esa comunidad, el TEPJF determinó:

- a. *Solo los mexicanos residentes en el extranjero*⁵ podrán ser postulados por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes.
- b. La calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de los documentos señalados por el INE en el acuerdo controvertido, con cualquier otro elemento que genere convicción. (Sentencia SUP-JDC-346/2021).⁶

Dado este marco interpretativo más restrictivo, los partidos políticos sólo podrían postular candidaturas a diputaciones de representación

y documentación para el registro de candidaturas indígenas o migrantes; las quejas de los partidos políticos por la vulneración a los principios de autodeterminación y autoorganización que rigen sus actividades, entre otros temas.

5 Lo destacado es nuestro.

6 De acuerdo con esta sentencia, las candidaturas podrían acreditar su calidad de migrantes o residentes en el extranjero, mediante acta de nacimiento o credencial para votar; credencial para votar desde el extranjero e inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, así como con cualquier medio que generara convicción sobre su calidad de migrante.

proporcional de personas que *residieran en el extranjero*; pero paradójicamente estas candidaturas únicamente podrían ser votadas por personas *residentes en México*.

Estos criterios contradictorios plantearon al menos dos disyuntivas: una, sustantiva, dada la incongruencia que supone restringir la representación de un conjunto de personas y candidaturas por las que sus representados no pueden votar. Con ello, se rompe la posibilidad de que las personas residentes en el exterior evalúen, reelijan o sancionen a sus representantes, erosionando los vínculos de control y rendición de cuentas. Y otra, de carácter jurídico, por la forma de acreditar la residencia efectiva en el extranjero. Esta última generó un conjunto de impugnaciones ante los tribunales en el que se evidenció la necesidad de que las autoridades legislativas y electorales reflexionaran sobre los requisitos idóneos para acreditar la existencia de vínculos efectivos de representación entre las candidaturas que se postularan por esta acción afirmativa y las personas votantes que residen fuera del territorio nacional.

Posteriormente, para el Proceso Electoral Federal 2023-2024, el Instituto consideró que las cuotas para la postulación de candidaturas de diputaciones y senadurías estarían dirigidas únicamente a las personas residentes en el extranjero. No obstante, como sucedió tres años antes, la ciudadanía en el exterior seguía sin el derecho a votar por ellas. Con todo, los requisitos para postularse debían acreditar tres aspectos: el vínculo con alguna de las entidades federativas en la circunscripción correspondiente; el vínculo con la comunidad migrante en donde residan; y la residencia en el extranjero (Acuerdo INE/CG625/2023).

RESULTADOS ELECTORALES EN 2021: LAS CANDIDATURAS GANADORAS Y SUS ACCIONES

Con la introducción de las cuotas se garantizó, en la práctica, que al menos cinco candidaturas de personas residentes en el extranjero resultaran

electas en 2021. Esta expectativa fue rebasada al resultar ganadoras 11 candidaturas. No obstante, la representación democrática va más allá de las características sociológicas y descriptivas de las personas electas. Para actuar en nombre de una comunidad de manera sustantiva, las y los representantes deben ejercer sus funciones efectivamente en el interés y beneficio de sus constituyentes, lo que implica que sean evaluados por éstos y tengan incentivos para rendirles cuentas.

Para contrastar las dimensiones descriptiva y sustantiva que ejercieron las diputaciones electas por esta cuota en 2021, este apartado analiza los resultados obtenidos y examina el trabajo que llevó a cabo el conjunto de las diputaciones electas durante el primer año de la LXV Legislatura (2021-2024) con el fin de esbozar una primera evaluación de los efectos de las cuotas en la representación legislativa.

¿Qué candidaturas resultaron ganadoras?

Las cuotas para la elección de diputaciones migrantes y residentes en el extranjero se introdujeron de manera tardía en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, después de que se llevaron a cabo los procesos internos para la selección de candidaturas de los partidos y un mes antes del inicio de las campañas electorales. Cada partido o coalición debía postular al menos cinco fórmulas en cada una de las listas correspondientes a las circunscripciones plurinominales dentro de los diez primeros lugares, respetando la paridad de género. Esta medida propició la participación de 104 candidaturas propietarias y suplentes, que se registraron mediante 52 fórmulas para competir por los escaños de representación proporcional (RP).

Tales cuotas se reflejaron en la elección de 11 de estas fórmulas, de las cuales seis fueron de candidatas mujeres (tabla 2).

La cantidad de diputaciones electas permite observar que la efectividad de estas cuotas (medida como la proporción entre el número de diputaciones electas/el número de cuotas por partido) fue muy alta (220%). Con todo, la elección de estas diputaciones tuvo efectos contrastantes en la representación legislativa de las personas migrantes y residentes en el extranjero.

TABLA 2. Diputaciones electas por la acción afirmativa para personas migrantes y residentes en el extranjero en el Proceso Electoral Federal 2020-2021

Núm.	Partido	Circunscripción	Lugar en la lista de RP	Nombre
1	Morena	I	7	Maximiano Barboza Llamas
2		II	5	Olga Leticia Chávez Rojas
3		IV	5	Manuel Alejandro Robles Gómez
4		V	9	Alma Griselda Valencia Medina
5		III	10	Mario Alberto Torres Escudero
6	PAN	V	3	Jorge Ernesto Inzunza Armas
7		I	4	Eliseo Campeán Fernández
8		II	9	Nora Elva Oranday Aguirre
9		IV	10	Ana Laura Valenzuela Sánchez
10	MC	I	7	Elvia Yolanda Martínez Cosío
11	PRI	V	9	María Elena Serrano Maldonado

Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo INE/CG1443/2021.

Los efectos de la elección de diputaciones por medio de cuotas para personas migrantes y residentes en el extranjero

El equipo de investigación de El Colegio de México (Sonnleitner *et al.*, 2022) documentó ampliamente que la llegada de las diputaciones electas por cuotas a la LXV Legislatura tuvo efectos medibles en al menos tres ámbitos: en la comunicación pública y la interacción virtual que éstas practicaron en redes sociales (específicamente X, antes Twitter); en sus trayectorias políticas; al igual que en el trabajo y en las agendas legislativas que promovieron durante su gestión.

En el primer caso, se detectó una variación en el nivel de actividad y tiempo dedicado a la red social de las diputaciones electas por la cuota de migrantes residentes en el extranjero. Tres diputaciones no manejaban una cuenta activa; algunas disminuyeron su actividad al integrarse a la legislatura y otras incrementaron significativamente sus menciones sobre la población por la que fueron electas. Tal fue el caso, por ejemplo, de la diputada Elvia Martínez, para quien la palabra “migrante” se convirtió en parte fundamental de su discurso para visibilizar a este grupo (Sonnleitner *et al.*, 2022, p. 240). Asimismo, el análisis de la red social permitió identificar que las diputaciones electas por la acción afirmativa migrante no se integraron en una comunidad común, sino en función de su filiación partidista (Sonnleitner *et al.*, 2022, p. 246).⁷

En cuanto a sus trayectorias políticas, la acción afirmativa tuvo efectos diversos en la selección de las candidaturas, en las campañas electorales y en su actividad legislativa, particularmente en sus agendas y en la forma de legislar como parte de la comunidad migrante, dando lugar a un *continuum* en los distintos tipos de representación que ejercen las personas electas por esta cuota.

7 Este fenómeno se observó también en el conversatorio *La representación política de las personas migrantes: propuestas, iniciativas legislativas, avances, retos y buenas prácticas* organizado por el equipo de investigación de El Colegio de México, al que fueron invitadas las 11 diputaciones electas por la cuota migrante y asistieron cinco de ellas; así, sus diferencias políticas rebasaron la voluntad de cooperación entre ellas.

Por último, uno de los principales indicadores que permite estimar la productividad y efectividad legislativa es el trabajo que las diputaciones electas hacen en representación de la población a la que pertenecen. De acuerdo con el equipo de investigación de El Colegio de México (Sonnleitner *et al.*, 2022), durante el primer año de la LXV Legislatura, ocho de las 11 diputaciones electas por la cuota migrante presentaron iniciativas referentes a este grupo. Y del total de iniciativas presentadas por estas diputaciones (43), el 58.1% se refería a su grupo, lo que permitió comprobar que las diputaciones electas por cuota fueron las que representaron en mayor proporción a la población por la que fueron electas. Estos resultados fueron congruentes con la forma como las y los legisladores electos por la cuota migrante participaron en las comisiones legislativas, puesto que contaron con mayor concentración en pocas comisiones, lo que concuerda, a su vez, con su mayor tendencia a enfocarse en la acción afirmativa.⁸

Como parte del trabajo legislativo que llevaron a cabo estas diputaciones fue importante comprender quiénes eran los sujetos de la representación; es decir, a quiénes beneficiaban las iniciativas. El caso de las personas migrantes es complejo debido a la heterogeneidad del grupo. En concordancia, el estudio encontró iniciativas dirigidas a cuatro sujetos distintos: las personas mexicanas residentes en el extranjero, las personas migrantes de retorno, las comunidades expulsoras de migración y las personas extranjeras en México (Sonnleitner *et al.*, 2022, p. 328). Como se verá en el siguiente apartado, este resultado puede explicarse por la forma en que se ha caracterizado y definido a la población migrante.

8 En la LXV Legislatura, nueve de las 11 diputaciones (82%) se encontraban en la Comisión de Asuntos Migratorios; seis (55%), en la de Asuntos de la Frontera Norte; tres (27%), en la de la Frontera Sur; y tres (27%), en la de Relaciones Exteriores. Además, éstas cuentan con la presencia de una o dos diputaciones en otras 11 comisiones más. Por otro lado, el único diputado electo por esta acción afirmativa que preside una comisión lo hace en la de Economía, Comercio y Competitividad.

EL RETO DE DEFINIR Y CAPTAR A LA POBLACIÓN MIGRANTE

Además de los desafíos legales, jurisdiccionales y operativos que se han descrito en apartados anteriores, la implementación de cuotas para la postulación de candidaturas para personas migrantes y residentes en el extranjero enfrenta dos retos como resultado de su dimensión extraterritorial: a) definir y captar a poblaciones en movimiento y b) que la caracterización de esta población se refiere fundamentalmente a *experiencias de migración* y no a identidades estables de tipo cultural o étnico que puedan observarse o medirse con relativa facilidad.

En este apartado se abundará en los datos disponibles sobre esta población y se destacará su heterogeneidad interna. Ésta debe considerarse al implementar acciones afirmativas que generen un vínculo político sustantivo entre los representantes y sus representados.

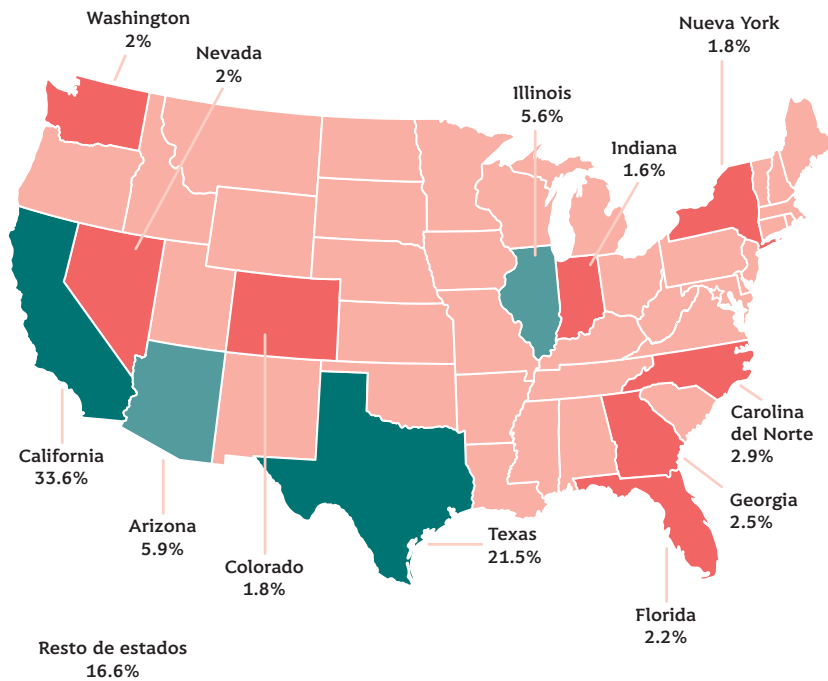
¿Cuántas personas migrantes hay y cómo son?

Los resultados del Censo de Población y Vivienda del INEGI 2020 indican que alrededor de 6.9 millones de personas cambiaron de residencia entre 2015 y 2020. Sin embargo, este dato estadístico pasa por alto el número de personas que tuvieron alguna experiencia migratoria previa a 2015; también ignora a las mexicanas y los mexicanos que experimentaban una situación migratoria (hacia el exterior, de paso o de retorno) o radicaban en el exterior cuando se levantó el censo (Sonnleitner *et al.*, 2022, p. 366).

Si bien el principal destino de las y los migrantes mexicanos es Estados Unidos, la complejidad en la medición de la población migrante se manifiesta cuando se revisan los distintos instrumentos que han calculado este fenómeno. Por ejemplo, en 2018 la Secretaría de Gobernación estimaba que 12.1 millones de paisanos radicaban en ese país. La encuesta Current Population Survey señalaba que en 2019 eran 10.9 millones los mexicanos en la Unión Americana y estadísticas elaboradas por el Consejo Nacional de Población y BBVA en 2019 mencionaban a 11.4 millones en esta situación (Sonnleitner *et al.*, 2022, p. 367). Por otra parte, el Pew Research

Center (2021) estimaba que, en 2021, 10.7 millones de mexicanas y mexicanos vivían en aquel país. Y, de acuerdo con BBVA Research (2024), para 2023 esta cifra se había incrementado a 12 millones de mexicanos distribuidos en Estados Unidos (mapa 1).

MAPA 1. Población migrante mexicana residente en Estados Unidos según principales estados de residencia, 2023



Fuente: BBVA Research (2024).

Así, el cálculo del total de migrantes mexicanos se convierte en un reto, ya que debe ser captado tanto en los lugares de origen y expulsión, como en los distintos lugares de destino y recepción. Se trata, además, de un grupo heterogéneo compuesto “por personas que migran, por motivaciones diversas (que pueden ser económicas, políticas, familiares o personales), dentro y fuera del territorio nacional, de una forma puntual o reiterativa (con trayectorias singulares o múltiples, en ocasiones singulares o circulares, periódicas o definitivas)” (Sonnleitner *et al.*, 2022, p. 367).

En consecuencia, la estimación del número y el análisis de las características demográficas de este segmento de la población no sólo depende de los lugares desde donde es desplazada o expulsada, sino de sus lugares de destino, tránsito y recepción, así como de las distintas condiciones ante las cuales migran.

Estas circunstancias deben contemplarse en el diseño de cuotas o acciones afirmativas para propiciar una representación política sustantiva de las y los migrantes. En 2024, la cuota se instauró sólo para la postulación de *personas residentes en el extranjero*, lo que la limitó a un segmento que no necesariamente es el más vulnerable de la población migrante. No obstante, la imposibilidad legal de votar desde el extranjero por las candidaturas a diputaciones que residen fuera del país y el requisito para éstas de acreditar la residencia efectiva en el extranjero se han convertido en condiciones excluyentes que restringen los vínculos de representación con la ciudadanía.⁹ En suma, si la población no goza del derecho a votar por quien la representará legislativamente, ésta no se encuentra representada en términos sustantivos.

Por lo tanto, será conveniente adoptar una definición operativa más clara e incluyente de la población migrante que se encuentra dentro o fuera del país, o bien que está en movimiento, para que permita captar al conjunto de segmentos que conforman las comunidades migrantes, considerando toda su heterogeneidad y privilegiando los vínculos de representación política entre las personas migrantes y sus legisladores, que implican la reelección, la evaluación periódica y la rendición de cuentas.

9 La experta en cuestiones de voto extraterritorial, Luicy Pedroza (2022), advirtió sobre el riesgo de excluir a las personas migrantes indocumentadas o con una situación jurídica ambivalente o precaria, es decir, al segmento más vulnerable de la comunidad migrante, toda vez que la acción afirmativa se restringía al sector que cuenta con documentación para acreditar la residencia efectiva en el extranjero.

CONCLUSIONES

Han transcurrido casi treinta años desde que se originó la posibilidad de ejercer el voto activo a connacionales que radican fuera del país, y sólo cuatro años desde que se reivindicó la posibilidad de tener una representación migrante en los órganos legislativos a nivel federal en México. En un inicio, los debates estuvieron centrados en la operación del voto desde el extranjero. Particularmente, en cómo facilitar que la ciudadanía votase más allá de las fronteras. Desde 2006, se observa un incremento lento pero constante de quienes se registran y votan, gracias a las nuevas modalidades de votación —por internet y presencial— y a la creación de la Credencial para Votar desde el Extranjero.

Por su parte, la discusión actual se centra en establecer cuáles son las acciones más efectivas para ampliar estos derechos: ¿quiénes pueden ser los representantes de las personas migrantes o residentes en el exterior en los órganos de representación popular nacionales y qué mecanismos habrán de utilizarse para propiciar su participación?

El criterio más duro que las autoridades electorales emplearon para responder a esta pregunta fue el de la acreditación de la residencia en el extranjero. Es decir, sólo quien reside fuera del país y acredita tener un vínculo con la entidad federativa que pretende representar y con la comunidad migrante puede postularse a una candidatura reservada a diputación federal. No obstante, la falta de un marco legal adecuado impide que la ciudadanía que está fuera del país ejerza su derecho al voto por estas mismas candidaturas, de manera que, aunque se solicite acreditar lazos de proximidad entre la diputación electa por cuota y sus representados, no se genera un vínculo efectivo de representación sustantiva entre ellos.

A este desafío se suma la dificultad de definir y captar extraterritorialmente a poblaciones en movimiento con experiencias individuales o colectivas que varían conforme a sus características socioeconómicas y geográficas, dando lugar a un grupo muy heterogéneo integrado por subgrupos con características muy distintas entre sí.

Con todo, la experiencia de 2021 permite ver que las cuotas para personas migrantes y residentes en el extranjero tienen efectos en la

comunicación pública, en las trayectorias políticas y en el trabajo legislativo que llevan a cabo las diputaciones electas por esta vía. Por ello, será conveniente que el diseño de medidas o acciones afirmativas incentive la representación política sustantiva de estas poblaciones mediante criterios más incluyentes que estén enfocados en propiciar vínculos de representación política entre las diputaciones y este sector de la población, en lugar de buscar limitarla de manera excluyente mediante la exigencia de la residencia efectiva en el extranjero.

FUENTES CONSULTADAS

- Bakker, M. y Smith, M. (2003). El Rey del Tomate. Migrant Political Transnationalism and Democratization in Mexico. *Migraciones Internacionales*, 2(1). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S1665-89062003000100003&lng=es&tlng=en
- BBVA Research. (2024, 24 de agosto). *México. Perfil de las y los migrantes mexicanos en Estados Unidos*. <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/mexico-perfil-de-las-y-los-migrantes-mexicanos-en-estados-unidos/>
- Desaparecen diputación migrante. (2016). *Oye Chiapas*. <https://oyechiapas.com/estado/tuxtla-gutierrez/26978-desaparecen-diputacion-migrante.html>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2006). *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. https://portalanterior.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C4_vmre.pdf
- INE. (2012). *Información sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero. Recepción de Sobres Voto por País, Fecha, Entidad Federativa y Distrito Electoral y resultados de la votación emitida desde el extranjero*. <https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54193/reporte+final+SV+recibidos.pdf/840698a1-5414-445a-8ab5-d4c1b61a8a42>
- INE. (2018). *Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General, sobre el número de votos emitidos por Ciudadanos Residentes en el Extranjero, clasificados por país de residencia de los electores, así como de los votos recibidos fuera del plazo legal, con fundamento en el artículo 345, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. https://www.votoextranjero.mx/documents/52001/280042/Informe_SE_SPV-SV_01jul+v01jul++CG.pdf/22b0fb65-83cf-42ae-b19a-3e36ca373c30
- INE. (2024a). *Informe Final de Actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las Mexicanas y Mexicanos Residentes en el Exterior*. <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/176656>
- INE. (2024b). *Voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero*. <https://www.votoextranjero.mx/web/vmre/histórico>
- Observatorio de Migración Internacional y Movilidades Humanas. (2024). *Personas nacidas en México residentes en Estados Unidos por fuente y año de captación*. <http://www.omi.gob.mx/es/OMI/pnmxusa>

- Pedroza, L. (2022). *Los retos para la implementación de acciones afirmativas para las personas migrantes en México*. Documento de trabajo presentado en el Foro Académico “Experiencias y retos en la implementación de acciones afirmativas para la representación legislativa de grupos y personas con discapacidades, migrantes y residentes en el exterior, afromexicanas, indígenas y de la diversidad sexual”. El Colegio de México.
- Pew Research Center. (2021). *Facts on Hispanics of Mexican origin in the United States*. <https://www.pewresearch.org/race-and-ethnicity/fact-sheet/us-hispanics-facts-on-mexican-origin-latinos>
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Sonnleitner, W., Martínez, E., Moreno, M., Santillán, V., Soria, M. y Vázquez, A. (2022). *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*. INE. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>

Acuerdos

- INE/CG572/2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>
- INE/CG18/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/116389>

- INE/CG160/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf>
- INE/CG1443/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123063/CGex202108-23-ap-17.pdf>
- INE/CG625/2023. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-JDC-338/2023 y acumulados, se emiten los Criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que soliciten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones, ante los Consejos del Instituto en el Proceso Electoral Federal 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/156945/CGex202311-25-ap-1.pdf>

Resoluciones

- INE/CG379/2016. Resolución del Consejo General del INE, por la que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, recaída a los recursos de apelación identificados con la clave SUP-RAP-118/2016 y sus acumulados, interpuestos contra la resolución INE/CG80/2016, respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales

identificado con UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 el número y sus de expediente acumulados UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015 y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, incoado en contra de la Consejera Presidenta y las y los Consejeros Electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, por la presunta comisión de hechos que podrían configurar una de las causales de remoción, previstas en el artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/81397/CGex201605-18-rp-5.pdf?sequence=1>

SUP-JDC-346/2021. Sentencia que modifica el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la implementación de acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, con motivo de los juicios ciudadanos promovidos por Aaron Ortiz Santos y otros. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0346-2021.pdf>

SUP-RAP-21/2021. Recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. TEPJF. <https://te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-RAP-0021-2021.pdf>





Hacer presente lo que no está:

acciones afirmativas
para la representación
de las personas migrantes

**Reyes
Rodríguez Mondragón**

391	Introducción
392	Representación migrante: ¿por qué?, ¿cómo?, ¿para quién?
393	Acciones afirmativas de representación: orígenes y tipos
394	Representación migrante en México
396	Legislación de figura de diputación migrante
399	Acciones afirmativas de postulación a nivel federal
402	Complejidades en la ejecución de las acciones afirmativas para personas migrantes
404	Conclusiones
406	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Durante siglos, las personas migrantes han enfrentado distintas condiciones que las posicionan dentro de los grupos en situación de vulnerabilidad. Por un lado, como las principales razones de desplazamiento son la búsqueda de una seguridad física y económica, la condición de las y los migrantes está marcada por la necesidad de cambiar su presente y la incertidumbre sobre su futuro; y, por otro lado, debido a que están en un territorio ajeno al natal, encuentran dificultades materiales para ejercer sus derechos.

Tal es el caso actual de más de medio millón de mexicanas y mexicanos que residen en el extranjero y que buscan participar en la vida política de su lugar de origen (INE, s.f.). La diáspora mexicana ha salido del país en búsqueda de trabajo, de reunirse con la familia, para estudiar, o a causa de la inseguridad pública y la violencia (INEGI, s.f. y 2020). Sin embargo, al momento de intentar votar y ser votadas, las personas que integran este grupo enfrentan dificultades para ejercer el sufragio, para que sus causas sean representadas, para la emisión de credenciales de elector, entre otras cuestiones.

En ese sentido, el objetivo de este capítulo es mostrar los avances y desafíos que han implicado las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para la representación de la comunidad migrante. Para ello, se destaca la utilidad de las acciones afirmativas como herramienta para garantizar la inclusión de este grupo históricamente subrepresentado en los órganos legislativos. Lo anterior, a través del análisis de dos figuras: la regulación legislativa de la diputación migrante a nivel local y la emisión de lineamientos que prevén una acción afirmativa de postulación a nivel federal.

REPRESENTACIÓN MIGRANTE: ¿POR QUÉ?, ¿CÓMO?, ¿PARA QUIÉN?

Hablar de grupos históricamente discriminados, como la población migrante, implica, de manera inherente, abordar su subrepresentación en todos los espacios de toma de decisiones. Al respecto, resulta relevante la conceptualización hecha por Hanna Pitkin, una de las principales teóricas sobre el tema de la representación, al definir este término como “hacer presente algo que, sin embargo, no está presente en un sentido literal” (Pitkin, 2014, p. 183).

En el caso de la comunidad migrante, parecería que el postulado de Pitkin ilustra dos caras de la misma moneda. Por un lado, el hecho de no estar presentes en el territorio mexicano haría, en teoría, más imperativo que cuenten con una persona representante que enarbole sus causas. Sin embargo, esta misma ausencia en el territorio justificaría, por otro lado, que no se les tenga en cuenta en la toma de decisiones nacionales o que se les excluya cuando las condiciones sean apremiantes.

Un ejemplo de ello se vio en un caso reciente resuelto en la Sala Superior del TEPJF, ya que se confirmó la decisión del Instituto Nacional Electoral (INE) de excluir a las mexicanas y mexicanos residentes en el extranjero de votar en el proceso electoral extraordinario de personas juzgadoras en México. En dicho asunto, la Sala Superior definió que, a pesar de que la diáspora mexicana tenía el derecho constitucional de votar en la elección judicial, en aquel momento no había condiciones que permitieran la instrumentación de este derecho (Sentencia SUP-JDC-1455/2024).

Ante esta realidad, hay al menos tres argumentos que, en un contexto democrático, inclinan la balanza a favor de que las y los connacionales residentes en el extranjero cuenten con una voz en los órganos legislativo. En primer lugar, desde una perspectiva individual, está el sustento jurídico pues, de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución, es un derecho de la ciudadanía votar y ser votada, sin distinción. En ese sentido, las autoridades tienen la obligación de implementar medidas para hacer

valer este derecho a toda la ciudadanía mexicana, incluida la que radica en el extranjero.

En segundo lugar, la representación de la comunidad migrante se justifica en una base colectiva de la diáspora mexicana en su conjunto. Esto debido a que cualquier manera en la que se logre la representación migrante es una forma de mantener la relación entre México y sus diásporas, brindándoles la oportunidad de votar y de tener voz en los órganos deliberativos.

Por último, la representación de la población migrante obedece a una lógica de legitimidad democrática. La inclusión de las distintas voces que conforman una sociedad brinda legitimidad a las instituciones de las que forman parte y las decisiones que toman. En consecuencia, se abona también el proyecto democrático en México, al hacerlo más plural, incluyente y completo.

ACCIONES AFIRMATIVAS DE REPRESENTACIÓN: ORÍGENES Y TIPOS

Una de las maneras en las que se ha buscado dar representación a los grupos en condición de vulnerabilidad, como la comunidad migrante, es a través de acciones afirmativas. Estos mecanismos forman parte fundamental de las democracias contemporáneas y tienen el objetivo de desarticular las condiciones de desigualdad histórica que han vivido los grupos en situación de vulnerabilidad, así como incluirlos en los espacios en los que no están representados (Swain, 2001).

Más allá de esta definición general, las acciones afirmativas varían según su jurisdicción, esto es, en relación con sus beneficiarios objetivo, el diseño de la política, las normas bajo las cuales se implementan, el alcance de su desarrollo, así como las justificaciones que las sostienen (Sabbagh, 2012). Entre estas medidas, los tipos que más destacan en la esfera pública son:

1. Acciones afirmativas como medidas impulsadas a partir de reformas legislativas.
2. Acciones afirmativas como políticas públicas ejecutadas desde los distintos niveles del Poder Ejecutivo.
3. Acciones afirmativas que ejecutan otros órganos en respuesta a una sentencia de una corte (Sommer y Asal, 2019).

Así, a partir de los distintos caminos que pueden tomar estos recursos, hay acciones más suaves (*soft*) que promueven oportunidades a aquellos que integran estos grupos, así como otras más exigentes o rígidas (*hard*) que buscan la igualdad de resultados al reservar asientos para miembros de ciertos grupos (Citrin, 1995).

Al respecto, también es relevante considerar la distinción de estas medidas en el caso de hallarse en el texto constitucional. De ser así, sus objetivos podrán alcanzarse de una manera más transparente, mientras se evitan resultados no tan favorables, como la perpetuación de estereotipos estigmatizantes de estos grupos debido a la intervención siempre necesaria de una autoridad para mantener la medida afirmativa vigente de una manera menos directa que si se previera en la constitución (Sabbagh, 2012).

A pesar de esta consecuencia favorable, debe reconocerse que las acciones afirmativas como resultado de las iniciativas del Ejecutivo y Legislativo muestran un grado de dificultad que no existe en las que resultan de las resoluciones judiciales. En el primer caso, las acciones afirmativas dependerán en alguna medida de los arreglos y voluntades políticas, por lo que quienes integran estos grupos deberán invertir un esfuerzo mayor en hacer relevante sus causas ante estos actores. En ese sentido, al insertarse este tipo de medidas en la dinámica de la arena política, aumenta la probabilidad de que las demandas de los grupos no sean atendidas o que sean postergadas de manera indefinida.

Por el contrario, las cortes se distinguen de otras instituciones públicas de dos maneras muy notorias. La primera es que las cortes son órganos con los que las personas interactúan de manera más directa, o al menos con los cuales tienen el potencial de hacerlo; en contraste con otras instituciones con las que las causas se pueden llevar de manera más efectiva en lo

colectivo, la interacción con las cortes puede realizarse en lo individual. Así, en las cortes, una demanda en lo individual puede derivar en una política pública concreta con implicaciones en el largo plazo. En segundo lugar, las cortes siguen siendo el lugar donde la ciudadanía pueden reclamar aquello que consideran que es su derecho (Zemans, 1991).

De esta manera, en México la mayor parte de las acciones afirmativas en la arena electoral han sido resultado de distintos juicios de quienes integran los grupos en situación de vulnerabilidad.

REPRESENTACIÓN MIGRANTE EN MÉXICO

En México, el TEPJF ha emitido sentencias para impulsar la inclusión y representación de grupos históricamente excluidos en los espacios de toma de decisiones. Estas medidas comenzaron hace más de una década, con el objetivo de lograr la paridad de género y, en los últimos procesos electorales, se han ampliado para incluir a otros grupos históricamente subrepresentados.

Al respecto, las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero enfrentan diversas desigualdades para participar políticamente, a pesar de mantener un fuerte vínculo con su país de origen tras haber migrado. Entre las principales dificultades destacan ejercer el voto, lograr que sus causas sean representadas y obtener la credencial para votar, lo que limita su capacidad de actuar en la arena política.

De ahí que, en distintas entidades en México, así como a nivel federal, se ha promovido la representación de su voz en los órganos legislativos. Así, la implementación de estas medidas afirmativas se ha dado de maneras distintas. Por un lado, este ejercicio se ha originado en ocasiones desde los congresos mismos cuya legislación contempla la figura de la “diputación migrante”. Y, en otros casos, estas medidas han sido resultado de las resoluciones de las autoridades electorales que implementan acciones afirmativas para la postulación de quienes integran estos grupos.

Sin embargo, hay una constante: su garantía se ha hecho efectiva a partir de las resoluciones del Tribunal Electoral.

Legislación de figura de diputación migrante

Las legislaciones en la materia suelen consignar la figura de “diputación migrante”. Este concepto se ha usado para definir dos maneras en las que las personas migrantes pueden participar políticamente. La primera de ellas consiste en la reserva de un lugar de un congreso que se destina a una persona originaria de la entidad concerniente, pero radicada en el extranjero. En tales casos, la persona electa será designada por la población originaria de donde proviene la candidatura, pero que también se encuentra en el extranjero. Es decir, se trata de una figura de participación que es exclusiva para personas migrantes.

Por otra parte, la diputación migrante también se ha entendido como la previsión de que los partidos postulen dentro de los primeros lugares de sus listas de representación proporcional a una candidatura de este grupo. En algunos casos, la regulación de dicha figura incluye, de igual modo, la previsión de que la integración final de un congreso contenga un número específico de representantes de la comunidad migrante.

Así, la naturaleza de esta candidatura se basa, desde una perspectiva individualista, en el derecho político-electoral de aquellas personas cuyo lugar de origen es un país determinado o una de sus entidades y residen en el extranjero. Sin embargo, la perspectiva grupal de esta figura es la que sostiene en mayor medida su justificación. Desde una vertiente colectiva, la diputación migrante es una forma de mantener la relación entre los territorios nacionales y sus diásporas, brindándoles la oportunidad de votar y de tener voz en los órganos deliberativos.

Estas figuras representativas se han implementado en los congresos de países de América, como Colombia, Ecuador y República Dominicana; de Europa, como Francia, Portugal, Italia, Croacia, Rumania y Macedonia; así como en África, en Argelia, Túnez, Cabo Verde, Angola, Mozambique, entre otros. En el mismo sentido, esta vía de representación ha sido implementada a nivel local en México en las entidades federativas

de Nayarit,¹ Jalisco,² Zacatecas,³ Oaxaca,⁴ Durango,⁵ Guerrero⁶ y Ciudad de México. Precisamente, en la capital del país se generó un caso de relevancia jurisdiccional respecto a las acciones afirmativas para la representación de esta población.

Caso: diputación migrante en el Congreso de la Ciudad de México

El 5 de febrero de 2017, como parte de la Constitución de la Ciudad de México (CDMX), se publicó el artículo 7, inciso f), párrafo 3, en el que se reconoció el derecho de las personas originarias de dicha entidad que residan fuera del país a votar y ser votadas en las elecciones locales. Con este hecho, en junio de ese año la legislación de la CDMX modificó el Código electoral local para regular la figura de la diputación migrante, con el fin de que se materializara en el Proceso Electoral 2020-2021.

Sin embargo, las autoridades electorales se enfrentaron a diversas dificultades para darle eficacia a tal figura. Una de ellas fue que, en noviembre de 2019, la legislación local derogó la figura del Código local. Ante ello, algunas personas originarias de la Ciudad de México residentes en el extranjero iniciaron una cadena impugnativa que dio lugar a un análisis jurisdiccional encaminado al fortalecimiento de una democracia más incluyente. Al tener en cuenta la perspectiva individual y colectiva de la figura, desde la Sala Superior se consideró que la derogación de ésta por parte del

- 1 A partir de 2020, se prevé en la ley electoral local que, para que un partido reciba diputaciones por el principio de representación proporcional, debe registrar una candidatura migrante en los primeros seis lugares de la lista de dicho principio.
- 2 Se prevé la postulación de una persona migrante dentro de los primeros diez lugares a postular por el principio de representación proporcional.
- 3 Desde 2004 se cuenta con dos curules de representación proporcional reservadas para personas migrantes, las cuales deben asignarse de los partidos con mayor votación.
- 4 La ley prevé que todos los partidos integren en sus listas de representación proporcional al menos a una candidatura migrante o binacional.
- 5 No hay curul reservada, pero se contempla que los partidos nominen este tipo de candidaturas.
- 6 A partir de 2024, se reservó una curul para esta población.

Congreso local fue contraria al marco constitucional debido a dos razones fundamentales (Sentencia SUP-REC-88/2020). Por un lado, se estimó que hubo una afectación a la esfera jurídica del colectivo. Desde la aprobación de la figura de diputación migrante, en 2017, se actualizó una situación en la que se reconoció un derecho grupal dirigido a este colectivo, ampliando su esfera de derechos de participación política. En ese sentido, la derogación de la figura afectó la esfera jurídica de la población migrante y limitó sus derechos políticos desde una perspectiva individual. Asimismo, desde el enfoque grupal, se obstruyó el objetivo de asegurar un espacio en el órgano legislativo con el fin de que puedan participar de manera activa en los procesos de deliberación y toma de decisiones. Por otro lado, se estimó que la derogación de la figura de la diputación migrante vulneró el principio de progresividad de los derechos humanos porque implicó un retroceso en el ánimo de la Ciudad de México de reconocer a la diáspora mexicana como parte de un proyecto estatal. Además, se consideró que dicha supresión no estuvo debidamente justificada y que iba en contra de los estándares internacionales de derechos humanos.⁷

En el caso particular, también se argumentó que en la legislación de la CDMX no se presentó una justificación reforzada para esta decisión, pues sólo se basó en una falta de recursos económicos para su implementación. Es decir, el Congreso no definió la imposibilidad jurídica de materializar la diputación migrante, ni ofreció una alternativa que garantizara la participación política del colectivo. Se determinó, asimismo, que el Congreso local tampoco justificó la imposibilidad de tomar una decisión menos restrictiva como postergar la implementación de la figura para el siguiente proceso electoral. Por lo tanto, la Sala Superior decidió “revivir” la figura, así como los artículos derogados.

El caso de la Ciudad de México permitió centrar la atención sobre la relevancia de esta representación y que, en consecuencia, se adoptaran en

7 La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido (*Caso Acevedo Buendía y otros [“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”] vs. Perú*) que cuando los Estados se ven ante la necesidad de emitir una medida regresiva de derechos humanos, se requiere una consideración cuidadosa y plenamente justificada. De igual manera, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado (Observación General 4) que cuando un Estado se ve obligado a emitir una medida regresiva dirigida a grupos en situación de vulnerabilidad, éstas deben adoptarse en circunstancias extraordinarias y considerando todos los derechos que pudieran verse afectados.

el ámbito federal otras medidas que fortalecieron los derechos de participación política de la diáspora mexicana.

Acciones afirmativas de postulación a nivel federal

Además de la regulación normativa acerca de la diputación migrante, existe la posibilidad de que las autoridades electorales emitan lineamientos, reglas o sentencias con las que vinculen a los partidos políticos a que postulen a integrantes de este grupo en sus candidaturas al Poder Legislativo.

Así, a grandes rasgos, puede ser que la autoridad electoral administrativa, como el INE o los Organismos Públicos Locales electorales en México, incluyan este tipo de requisito de postulación como parte de sus reglas de participación a estos cargos. Por otro lado, también existe la posibilidad de que quienes integran estos grupos adviertan que la autoridad administrativa no incluyó lineamientos para desarticular las condiciones de desigualdad que enfrentan para ser votados y, por lo tanto, presenten demandas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. De esta manera, este órgano jurisdiccional puede revocar ciertas decisiones de la autoridad administrativa sobre la participación por cargos legislativos, con el fin de implementar acciones afirmativas o mejorar su efectividad si es que ya existen. Una combinación de estos ejemplos es lo sucedido en las últimas elecciones para brindar una oportunidad de contender por un espacio para la representación migrante en el Congreso federal.

Caso: lineamientos para la postulación de candidaturas migrantes

Para el proceso electoral de 2021, se resolvió un caso que permitió la adopción de esta medida a escala federal (Sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados). En ese caso, se impugnó el Acuerdo General del INE por el que se especificaron los distritos en los cuales se debían postular candidaturas indígenas y se implementaron acciones afirmativas para grupos en condición de vulnerabilidad para el Proceso Electoral 2020-2021 (INE/CG18/2021). Respecto a la comunidad migrante, el Instituto estableció, en

un primer momento, que no era posible implementar una medida afirmativa con base en los siguientes argumentos:

1. Esta acción implicaría ajustar el diseño constitucional y legal para que esta participación política fuera acorde con el requisito de elegibilidad, las reglas de precampaña y campaña, así como con el financiamiento y la fiscalización de sus campañas.
2. El proceso electoral se encuentra en curso. Los procesos de selección interna y acuerdos políticos de los partidos están muy avanzados, lo que imposibilita la implementación de estas medidas.
3. Se requiere un análisis más especializado de la implementación de una medida, con el objetivo de garantizar la representación efectiva de la población mexicana que reside en el extranjero.

La comunidad migrante rechazó la respuesta y solicitó la incorporación de una cuota en las diputaciones federales por el principio de representación proporcional para ejercer su derecho a ser votados en condiciones de igualdad.

En este caso la Sala Superior determinó, de manera unánime, que la implementación de la medida era posible, necesaria, legítima y un reflejo de innovación de los acuerdos políticos para enfrentar los retos de una sociedad democrática. Por lo tanto, ordenó, entre otras cuestiones, que se diseñaran e implementaran acciones afirmativas para las y los mexicanos residentes en el extranjero, con el fin de que en dicho proceso electoral se garantizara el registro de al menos una fórmula integrada por personas de este colectivo en los primeros diez lugares de las listas de representación proporcional de los partidos, dentro de cada circunscripción plurinominal (Sentencia SUP-JDC-346/2021).

A diferencia de lo que argumentó el INE, el Tribunal Electoral consideró que las personas migrantes pueden cumplir con todos los requisitos que exige la Constitución, incluso el de la residencia efectiva, al demostrar su relación con la comunidad a la que pretenden representar. Además, el financiamiento, fiscalización y ejecución de las campañas se puede realizar de la misma forma en que lo harán las otras candidaturas de diputaciones de representación proporcional. Incluso, se dio vista al Congreso para que,

en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo las acciones conducentes para garantizar la participación política de este colectivo en futuros procesos electorales.

Esto dio como resultado la elección de 11 personas migrantes para la integración del Congreso federal en 2021, con efectos visibles en la representación sustantiva de este grupo, pues aproximadamente el 60% de sus iniciativas presentadas en nueve meses estaban relacionadas con el grupo correspondiente (Colmex, 2022, p. 306), como se observa en la tabla 1.

TABLA 1. Total de iniciativas presentadas por diputados electos por acción afirmativa

Acción afirmativa		Porcentaje de iniciativas referentes a su acción afirmativa
Personas afromexicanas		29.40%
Personas con discapacidad		56.30%
Personas de la diversidad sexual		57.70%
Personas indígenas		28%
Personas migrantes		58.10%

Fuente: Colmex (2022).

Además, en este último proceso, el INE emitió lineamientos para que se postularan cinco fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional integradas por personas migrantes, una por circunscripción, dentro de los primeros diez lugares de las listas

y una persona migrante en la lista de representación proporcional al Senado (INE, 2024a). Estas medidas dieron como resultado la elección de seis diputaciones y una senaduría migrante (INE, 2024b).

COMPLEJIDADES EN LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS PARA PERSONAS MIGRANTES

A la luz de ambos tipos de acciones afirmativas —legislación de congreso locales y lineamientos de la autoridad administrativa—, hay distintas ventajas y desventajas que se advierten de ambos modelos. Por un lado, el hecho de que estas medidas estén legisladas representa un primer piso fijo como derecho adquirido de la diáspora, evitando con ello que se puedan echar para atrás de ser deseado, como en el caso de la Ciudad de México. Esto también permite que las autoridades electorales puedan defender su cumplimiento durante la asignación de diputaciones de representación proporcional y, de ser el caso, vincular a los congresos cuando se observen escenarios en los que se considere que se pueda potenciar la efectividad de estas medidas.

Por otro lado, cabe destacar la diferencia que marca la regulación de las acciones afirmativas. El hecho de que esté legislada la mera postulación de personas migrantes puede no ser efectivo para verlas representadas en los congresos, como ocurrió en el caso de Nayarit en 2021.⁸ En ese sentido, prever que estas medidas tengan la finalidad de ocupar un lugar en el congreso, como en el caso de la Ciudad de México, o que las postulaciones sean en un lugar en el que sea probable que los partidos accedan a dichas curules, puede ayudar a fortalecer los resultados de estas acciones afirmativas.

8 A pesar de la reforma de 2020, en la que se previó la postulación de personas migrantes, ninguna candidatura de este tipo accedió a una representación.

Ahora bien, más allá de las ventajas y desventajas de ambos modelos de acciones afirmativas para la representación de la comunidad migrante, hay dificultades que las autoridades electorales han encontrado durante su implementación. Esto se vio en distintos casos sobre el tema, los cuales ha resuelto la Sala Superior, abonando así a la evolución de este tipo de medidas a favor de la población migrante.

Uno de los principales retos fue establecer *cómo corroborar los requisitos* para participar por esta vía de participación (Sentencia SUP-JDC-648/2021). En un caso, un actor impugnó las candidaturas del PAN a la acción afirmativa migrante federal debido a que los candidatos no presentaron la credencial para votar desde el extranjero ni comprobaron estar inscritos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, por lo que concluyó que no guardaban un vínculo con la comunidad migrante. Sin embargo, la Sala Superior confirmó los registros, señalando que ya se había establecido en un caso previo (Sentencia SUP-JDC-346/2021), y que dicho vínculo podía acreditarse mediante documentos que demostraran una membresía activa en organizaciones migrantes u otros registros que, evaluados por el INE, acreditaran la residencia en el extranjero.

Por otro lado, un segundo tipo de dificultad que han enfrentado las autoridades electorales es el de las *suplantaciones de identidad* para participar por la figura de la diputación migrante (sentencias SUP-JDC-559/2021 y SUP-JDC-648/2021 y acumulado). En estos casos, la Sala Superior tuvo que revocar una diputación adjudicada al PAN debido a que su candidatura no comprobó el vínculo con la comunidad migrante ni que fuera residente en el extranjero. Por el contrario, su evidencia sólo mostraba que estuvo en distintos periodos en el extranjero.

Un tercer desafío que han enfrentado las autoridades electorales al momento de operacionalizar las acciones afirmativas para la comunidad migrante es en cuanto a *cómo computarlas* (Sentencia SUP-RAP-47/2021 y acumulado). Al respecto, la Sala Superior determinó que las acciones afirmativas se deben contabilizar por fórmula y no por candidatura y que, de existir interseccionalidad de dos grupos vulnerables en una persona, sólo se consideraría un grupo al momento de contabilizar las acciones afirmativas con las que cumple un partido. Esto tiene el propósito de lograr que las acciones afirmativas beneficien la participación y representación del mayor número de integrantes de los grupos históricamente discriminados.

Otro reto en el desarrollo de la representación migrante se ha dado al momento en que esta figura ha *coincido con otras acciones afirmativas* o medidas por grupos en condiciones de desigualdad (SUP-REC-1222/2021 y acumulados). Al respecto, la Sala Superior ha conocido casos como el de la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional del Congreso de Nayarit. En ese y otros asuntos más, ha tenido que analizarse qué hacer cuando se prevé la inclusión de acciones afirmativas para distintos grupos, como la comunidad migrante y la población indígena, y hay un número finito de curules por asignar.

En ocasiones, se privilegia a un grupo por encima de otro dependiendo de la previsión existente en la norma, como es que para uno se contemple la postulación de una persona del grupo cuando para otra se establezca que éste debe ocupar un lugar en el congreso. No obstante, ésta es una temática de relevancia para la justicia electoral, con el fin de ampliar la cobertura de los derechos político-electorales de los distintos grupos en situación de vulnerabilidad sin que parezca que compiten entre sí.

CONCLUSIONES

La representación plurinominal en México ha sido clave para añadir aquellas voces históricamente excluidas de la política. Desde las cuotas de género, que también ya atienden los pueblos y comunidad indígenas, hasta las medidas actuales dirigidas a otros grupos en situación de vulnerabilidad, distintas legislaturas del país reflejan hoy una mayor diversidad de la población mexicana.

Sin embargo, la inclusión de más voces como las migrantes plantea varias interrogantes. En primer lugar está la cuestión del alcance que se busca otorgar a esta figura en términos de representación. Con base en la teoría de la representación de Pitkin, una pregunta persistente es si las acciones afirmativas para personas migrantes y otros grupos discriminados han incluido efectivamente sus voces o si en verdad promueven las causas de quienes representan. Como hasta ahora son pocas las integraciones con

una voz migrante y el número de sus diputaciones es bajo, es difícil llegar a conclusiones determinantes sobre este tema.

Una segunda interrogante gira en torno a la aplicación de estas medidas en otros cargos de elección popular. Hasta ahora, este tipo de acciones se han limitado a los órganos legislativos, pero ha surgido el debate sobre si debiesen extenderse a cargos como autoridades electorales o incluso de la elección judicial. De modo que se abre una discusión con respecto al enfoque y alcance que estas medidas deben tener en la democracia mexicana.

Una tercera interrogante es la duración de estas medidas. En teoría, estos mecanismos son temporales y buscan transformar las condiciones que excluyen a ciertos grupos. Sin embargo, en México ninguna acción afirmativa de este tipo ha sido retirada; por el contrario, se han ampliado sin un límite definitivo. Esto plantea la pregunta de cómo y cuándo se puede considerar que estas medidas han cumplido su propósito y si es necesaria su obligatoriedad.

Por último, surge la cuestión acerca de qué autoridad debe implementar estas medidas. Como se analizó en este capítulo, las acciones afirmativas para mexicanas y mexicanos que radican en el extranjero han sido impulsadas tanto por congresos locales como por autoridades electorales en respuesta a juicios iniciados por quienes integran este grupo. Aunque ambas vías son legítimas, las medidas respaldadas por normativas suelen ser más efectivas, ya que ofrecen previsibilidad a los actores políticos y permiten que las autoridades las hagan cumplir con mayor facilidad.

En ese sentido, cada proceso electoral se convierte un laboratorio para identificar y superar las dificultades en la implementación de estos derechos. Aunque los procesos electorales realizados hasta ahora resultan insuficientes para extraer conclusiones determinantes, proporcionan una base para continuar trabajando en la protección y consolidación de estos derechos.

FUENTES CONSULTADAS

- Citrin, J. (1995). *Affirmative action in the people's court*. UC Berkeley.
- El Colegio de México [Colmex]. (2022). *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el Proceso Electoral Federal 2020-2021. Documento de investigación elaborado por El Colegio de México con motivo del convenio específico de colaboración con el Instituto Nacional Electoral, Número INE/DJ/124/2021*. <https://repositorio.documental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (s.f.). *Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral*. <https://ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>
- INE. (2024a). *Acciones afirmativas. Postulaciones de candidaturas del Proceso Electoral Federal 2023-2024*. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2024/01/6_INFOGRAFIA_ACU_8_Sep_2023.pdf
- INE. (2024b). *Acciones afirmativas del INE permitirán un Congreso de la Unión paritario y más incluyente*. <https://centralectoral.ine.mx/2024/09/06/acciones-afirmativas-del-ine-permitiran-un-congreso-de-la-union-paritario-y-mas-incluyente/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (s.f.). *Migración*. <https://www.inegi.org.mx/temas/migracion/>
- INEGI. (2020). *Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Población (11 de julio). Datos nacionales*. Comunicado de prensa núm. 302/20.
- Pitkin, H. F. (2014). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sabbagh, D. (2012). Affirmative Action. En M. Rosenfeld y A. Sajo (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (pp. 1124-1141). Oxford University Press.
- Sommer, U. y Asal, V. (2018). Political and legal antecedents of affirmative action: a comparative framework. *Journal of Public Policy*, 39(2), 359-391.
- Swain, C. (2001). Affirmative Action: Legislative History, Judicial Interpretations, Public Consensus. En N. Smelser, W. Wilson y F. Mitchell (eds.),

America Becoming: Racial Trends and Their Consequences, V. I., (pp. 318-347)
National Academic Press.

Zemans, F. (1991). In the Eye of the Beholder: The Relationship Between the Public and the Courts. *Justice System Journal*, 15(2), 722-740.

Acuerdos

INE/JGE153/2020. Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los mecanismos para la entrega y la confirmación de recepción de la Credencial para Votar desde el Extranjero. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115069/JGEor202010-26-ap-5-1-Gaceta.pdf>

INE/CG18/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/116389>

Resoluciones

SUP-JDC-346/2021. Sentencia que modifica el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, relacionado con la implementación de acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero, con motivo de los juicios ciudadanos promovidos por Aaron Ortiz Santos y otros. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0346-2021.pdf>

SUP-JDC-559/2021. Sentencia que revoca el registro de Jorge Alberto Nordhausen Carrizales como candidato a diputado de representación proporcional por acción afirmativa migrante, postulado por el Partido Acción Nacional en el lugar número 6 de la lista presentada para la tercera circunscripción electoral plurinominal, con motivo

de la impugnación promovida Sergio Antonio Robles Robles. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0559-2021.pdf>

SUP-JDC-648/2021 y acumulado. Sentencia que, con motivo de la demanda presentada por Juan Carlos Guerrero Anaya: a) revoca el registro de Karla Karina Osuna Carranco, como candidata a diputada federal de representación proporcional postulada por el Partido Acción Nacional, y b) confirma el registro de otras candidaturas a esos cargos de elección popular, postuladas por los partidos Acción Nacional y del Trabajo. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-0648-2021.pdf>

SUP-JDC-1455/2024. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, confirma, por razones distintas, el Acuerdo INE/CG2470/2024 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a diversas peticiones relacionadas con el voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero para el proceso electoral extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-1455-2024.pdf>

SUP-RAP-21/2021 y acumulados. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, modificar el acuerdo INE/CG18/2021 a través del cual se especificaron los distritos donde se deben postular candidaturas indígenas y se definieron acciones afirmativas para el proceso electoral federal 2020-2021. Ello, a fin de que sean diseñadas e implementadas acciones afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-21-2021>

SUP-RAP-47/2021 y acumulado. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modifica, en plenitud de jurisdicción, el acuerdo INE/CG108/2021 por medio del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dio respuesta a la consulta realizada por el Partido Acción Nacional respecto de la forma de contabilizar las acciones afirmativas que serán aplicadas en el actual proceso electoral para diputaciones federales. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-47-2021>

SUP-REC-1222/2021 y acumulados. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declara infundado el incidente de incumplimiento de sentencia debido a que el Instituto Estatal Electoral de Nayarit ha realizado diversas acciones para maximizar la efectividad de la acción afirmativa migrante. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1222-2021-Incl>



SECCIÓN

6

Voto extraterritorial en perspectiva:

casos de voto extraterritorial
en otros países del mundo



A stylized map of Latin America is rendered in a halftone dot pattern. The map is positioned on the left side of the cover, with the number '18' overlaid on it. The number '1' is white with a halftone pattern, and the number '8' is solid white. The background is a solid orange color.

18

Voto sin fronteras:

análisis del sufragio extraterritorial
y la representación migrante
en Colombia, Ecuador y Perú

**Mariana
Arzate Castillo**

**Mateo
Fierro Torres**

**Diego Alejandro
Casas-Ramírez**

415	Introducción
417	Casos
417	Colombia
421	Ecuador
425	Perú
428	Comparación
429	Conclusiones
432	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene el propósito de ofrecer una perspectiva comparada de las experiencias, los aprendizajes y las posibles soluciones para garantizar el derecho al voto de las ciudadanas y los ciudadanos en el exterior y hacerlo cada vez más accesible a este segmento del electorado. Para ello, analizamos tres casos de Latinoamérica: Colombia, Ecuador y Perú. Específicamente abordamos cada uno de estos casos a partir de tres dimensiones: el contexto de la aplicación del voto, los cambios en la legislación y, de igual manera, los éxitos y retos.

Con respecto a la primera dimensión, nos preguntamos ante qué contexto se decidió ampliar el derecho a votar fuera del territorio nacional y el motivo de ello. La literatura ha encontrado la existencia de algunos caminos causales para que se dé este reconocimiento, como los procesos de transición a la democracia o profundización de la misma, el envío de remesas por parte de los emigrantes y el *lobby* o activismo que realizan las diásporas (Levitt y De la Dehesa, 2003; Waterbury, 2010; Lafleur, 2015).

En la segunda dimensión observamos cómo se incorporó el derecho a votar en el exterior a la ingeniería constitucional de los países y cómo se ha legislado frente a este mecanismo. En la tercera ofrecemos un análisis en torno a los éxitos y retos que han tenido cada uno de los países con votaciones en el exterior en relación con la forma de votar, a quiénes se puede elegir y de qué manera. En conjunto, estas tres dimensiones permiten comparar los casos para ofrecer luces sobre las distintas formas en las que se implementa el voto extraterritorial en América Latina.

Ahora bien, la selección de los casos se justificó por una característica institucional que comparten Colombia, Ecuador y Perú, ya que los tres reservan escaños en los legislativos para sus emigrantes. Esto permite llevar a cabo una comparación más detenida, pues los tres contemplan la posibilidad de votar en referéndums, elecciones presidenciales e incluso legislativas. A su vez, pese a esta similitud institucional, los tres casos también difieren en aspectos sustanciales que se comparan a lo largo del capítulo y que pueden ofrecer claridades respecto a la forma de institucionalizar este derecho.

Luego de esta introducción, el capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se desarrolla un análisis por cada uno de los tres países estudiados, teniendo en cuenta las tres dimensiones de análisis anteriormente mencionadas. En la segunda parte realizamos una comparación para revisar las diferencias y similitudes entre los casos. Por último, ofrecemos unas conclusiones y sugerimos próximas agendas de investigación en torno al voto en el exterior.

CASOS

Colombia

La democracia colombiana fue descrita metafóricamente como un “orangután con sacoleva” por el dirigente Darío Echandía, y más tarde el politólogo Francisco Gutiérrez empleó esta metáfora para entender una aparente contradicción del régimen democrático de Colombia: combinación de altos niveles de democracia, en su dimensión liberal y electoral, con altos niveles de represión exterminadora (Gutiérrez Sanín, 2014). Esta anomalía es la raíz del origen del voto extraterritorial en Colombia, pues ciclos de violencia y posteriormente ciclos de pacificación han generado cambios en relación con este tema en la ingeniería constitucional del país.

Al igual que otras leyes electorales colombianas, como el “estatuto de la oposición”, el desarrollo de la democracia migrante ha estado definido por las consecuencias del conflicto armado. En este contexto, el reconocimiento del voto en el exterior, la creación de escaños extraterritoriales y la posibilidad de la doble ciudadanía surgen como respuestas a la violencia política y a la necesidad de una apertura democrática más inclusiva (Serrano Carrasco, 2004; Casas-Ramírez, 2025).

Dentro de la región, Colombia es un caso de lo que la literatura ha identificado como un camino causal para la ampliación de este derecho: las democratizaciones. La posibilidad de votar en el extranjero se reconoció para garantizar los derechos políticos de los colombianos desplazados por la violencia, con la intención de fomentar su participación en la vida política del país. Esto ocurrió en 1961 mediante la Ley 39, la cual reconoció a las ciudadanas y los ciudadanos no residentes el derecho de votar a la presidencia, y en las elecciones de 1962 esto se hizo efectivo. Sería el país pionero en América Latina con este derecho.

El contexto que antecedió a este reconocimiento fue la caída del dictador Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), pues en Colombia se llevó a cabo un pacto entre las élites de los partidos Liberal y Conservador para dejar atrás la dictadura: el “Frente Nacional”. Éste destacaba por buscar una alternancia de cuatro años en el gobierno para cada partido y, de esa forma,

realizar una transición a la democracia pacífica y desde arriba, con el objetivo de modernizar el país y excluir a terceras fuerzas, entre otros aspectos. El reconocimiento del voto en el exterior se inserta en el proceso de desplazamiento forzado hacia los países vecinos que se generó en Colombia debido a los altos niveles de violencia contra la población civil (Comisión de la Verdad, 2022). Como muchas personas abandonaron el territorio, en el “Frente Nacional” se buscaba legitimar el sistema electoral de Colombia incluyendo en el padrón electoral a quienes abandonaron el país y entonces vincularlos políticamente a las dinámicas democráticas. Es decir, esta medida se generó en un clima pactista, sin disputa entre los partidos.

Sin embargo, el ciclo de violencia política no terminó allí; al contrario, en los siguientes años el conflicto se intensificó y se degradó, surgieron nuevos actores ilegales y aumentó el desplazamiento interno y externo. Pero la sociedad vivió a inicios de la década de 1990 otro proceso de democratización que buscó la paz: la Asamblea Constituyente. Este proceso dio como fruto la Constitución de 1991, la cual pretendía, principalmente, aumentar el pluralismo, la participación y la competencia. En relación con los emigrantes, la Constitución generó dos hechos importantes: la posibilidad de sufragar para las elecciones legislativas (anteriormente sólo se podía votar por candidata o candidato a la presidencia) y tener representantes propios en escaños reservados.

Análisis de los cambios en la legislación para poder ejecutar el voto extraterritorial

Como se mencionó, la Ley 39 de 1961, expedida por el Congreso, permitió a los colombianos en el exterior votar por la presidencia. En su artículo 5, la ley también consagró varios asuntos relevantes de la modalidad de voto, como el sitio de votación: “podrán votar para presidente de la República, en las Embajadas, Legaciones y Consulados respectivos” y la forma de inscribirse: “mediante el registro voluntario”.

Por su parte, en la Constitución de 1991 se consagraron en artículos elementos relacionados con el voto en el exterior por el Legislativo. En el artículo 171 se estableció que “Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República”. Mientras que en el artículo 176 se reconoció la

creación de los escaños para los migrantes: “La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior”.

Al respecto se han hecho otras consideraciones legales para facilitar y reglamentar el voto en el extranjero a partir de fallos de la Corte y proyectos de ley en el Congreso. Por ejemplo, en 2001 el fallo de la Corte (C-169/01) creó un escaño en la Cámara para connacionales en el exterior, exigiendo para ello una residencia mínima de cinco años y aval político. En 2005, el Acto Legislativo 02 eliminó que los colombianos en el país votaran por ese escaño. En 2006, el fallo (C-665/06) facilitó el voto con cédula o pasaporte y estableció que sólo los votos en el exterior contarían para el escaño. En 2011, el fallo (C-490/11) garantizó la universalidad del sufragio y permitió votar durante siete días. En 2013, el Acto Legislativo 01 amplió a dos escaños, pero el Acto Legislativo 02 lo redujo a uno, en 2015.

Si bien en algunos países el voto en el exterior ha generado debates y discusiones que llevan a desencuentros entre sectores (Turcu y Urbatsch, 2015, 2019; Umpierrez de Reguero, Yener-Roderburg y Cartagena, 2021; Carrancio, 2021), en Colombia se implementó en un contexto de acuerdos. Esto se ha evidenciado en los años subsecuentes dada la ausencia de intentos para eliminarlo o cuestionarlo; por el contrario, el voto en el exterior se ha profundizado.

No obstante, lo que ha ocurrido con los escaños en el exterior es distinto. La reglamentación de la representación no ha estado exenta de problemas, lo que se evidencia con avances, y posteriormente retrocesos, que surgieron alrededor de la cantidad de escaños y de la forma como se vota por ellos. Aunque fue posible institucionalizar el hecho de que los colombianos en el exterior son los únicos que pueden votar por estos escaños (discusión que hubo entre la Corte y el Congreso), no ha ocurrido lo mismo con los escaños en disputa. Para las elecciones de 2014 se reservó un escaño más en el exterior (antes era sólo uno), pero al año siguiente nuevamente el gobierno impulsó la reducción del número de escaños a uno, aludiendo la posibilidad de que el pueblo raizal accediera a un escaño especial.

En 2024 se comenzó a discutir un proyecto, impulsado por la representante de los colombianos en el exterior, Karmen Ramírez (2022-2026), para ampliar de nueva cuenta el número de escaños. La idea contempla volver

a las dos curules en la Cámara y que se creen otras dos en el Senado. Uno de los argumentos a favor es que un solo escaño no es representativo de la población emigrante, por lo que hay una desproporcionalidad significativa, incluso comparando con otros casos del mundo (Umpierrez de Reguero, Bauböck, y Wegschaider, 2024; Pérez-Arellano, Sánchez-Montijano, y Souza Vieira, 2024). Por otro lado, las voces en contra de esta ampliación argumentan que esto aumentará los gastos burocráticos.

Éxitos y retos

Colombia ha logrado consolidar el voto en el exterior como parte de un proceso democratizador. A diferencia de otros derechos que suelen enfrentar intentos de retroceso, el derecho al voto en el exterior, una vez reconocido, rara vez es cuestionado. Las mayores dificultades surgen al discutir su reconocimiento e implementación, pero, ya establecido, tiende a mantenerse sin mayores obstáculos. El primer problema ocurre cuando algún sector considera que el voto en el exterior los favorecerá o perjudicará, puesto que en ese momento los cálculos de los partidos sopesan si ampliar un derecho significa poner en riesgo cargos en disputa o por el contrario aumentar el caudal electoral.¹ Esto no sucedió en Colombia.

El segundo problema surge cuando no se llegan a acuerdos acerca de cómo implementar este mecanismo en la ingeniería constitucional. Puede ocurrir que no se logren acuerdos en temas como el padrón, el tipo de elección en la que se vota, los mecanismos de elección y las modalidades de votación. Por ejemplo, en el caso de Colombia no hubo una brecha entre el momento del reconocimiento y la implementación. Asimismo, los fallos de la Corte han mostrado una intención de institucionalizar las reglas electorales para las ciudadanas y los ciudadanos en el exterior. A pesar de ello, Colombia cuenta con dos retos: actualizar la forma de votar para buscar aumentar la participación y terminar de institucionalizar los escaños migrantes. Si bien Colombia permite a su ciudadanía votar durante siete días, esto no necesariamente ha aumentado la participación de los

1 Un caso interesante en el que se observa esto es Uruguay, donde los colorados y los blancos no han apoyado el derecho de los uruguayos en el exterior a votar, mientras los frenteamplistas sí, pues se prevé que este segmento del electorado apoye mayoritariamente a la izquierda.

emigrantes, algo que la literatura ya ha señalado (Pérez-Arellano, Sánchez-Montijano, y Souza Vieira, 2024). La evidencia para un caso parecido al de Colombia, como Ecuador, muestra que el voto por internet podría ser una forma de aumentar la participación de las y los connacionales en el exterior (Dandoy y Umpierrez de Reguero, 2021), así como incluir otros incentivos para los votantes, además de los que ya se ofrecen (descuentos en el pasaporte, trámites consulares e impuestos a la salida del país).

Por último, es necesario que se institucionalice la cantidad de escaños reservados. Esto implica contar con unas reglas de juego claras que no varíen en cada elección. La evidencia para el caso colombiano ha demostrado algo intuitivo: los legisladores extraterritoriales tienen en sus agendas discursivas más presentes a los migrantes que los legisladores nacionales (Palop-García, 2018). Pero esto tiene una limitación: las curules reservadas en Colombia apuntan a concebir a los migrantes como una población especial, y no parten de la búsqueda de la representación como en otros casos (Palop-García, 2018; Casas-Ramírez, 2025). Por lo cual, aumentar los escaños proporcionalmente a este segmento de la población podría ser una buena práctica de cara a mejorar tanto la representación, delegación de poder por parte de un grupo, como la representatividad y la defensa de los intereses de un grupo. Por esa misma vía, algo que podría evaluarse como un éxito en el caso de Colombia es que, desde 2002 hasta 2022, cinco partidos diferentes han obtenido este escaño, lo que puede mostrar una pluralidad y una competencia efectiva, hecho que se buscó con la nueva Constitución.

Ecuador

Ecuador se destaca por la presencia de cuatro regiones naturales a pesar de su tamaño relativamente pequeño: Amazonía, Sierra, Costa y Región Insular. No obstante, en términos políticos, se ha comenzado a hablar de una quinta región tras la ola migratoria de 2000: aquella en la que residen los ecuatorianos que tuvieron que salir de su país (Ramírez, 2018). Ante esta perspectiva, Ecuador considera zonas en el extranjero como circunscripciones especiales que pueden obtener representación en el Parlamento. De hecho, las y los residentes en el extranjero también pueden postularse y obtener escaños en la denominada Asamblea Nacional, por

lo que no sólo cuentan con el derecho para sufragar en los comicios, sino también para ser parte de un partido político, hacer campaña y buscar éxitos electorales (Umpierrez de Reguero y Navia, 2024).

A partir de 2008, Ecuador reconoce tres circunscripciones especiales en el exterior, que cuentan con dos curules reservadas respectivamente, dando un total de seis de los 137 escaños² en el Parlamento unicameral (Palop-García, 2018). Esas tres circunscripciones son: América Latina, el Caribe y África; EUA y Canadá y, finalmente, Europa, Asia y Oceanía.

Otra característica destacada es que las y los votantes en el extranjero tienen derecho a elegir a los representantes de su circunscripción especial, e incluso pueden sufragar para decidir por asambleístas nacionales. Además, son contemplados en la elección de parlamentarios andinos, referéndums y consultas populares (Ramírez, 2018). Esto significa un rol potencialmente activo y preponderante de los ecuatorianos migrantes, quienes no ven limitada su participación. Otro detalle que cabe mencionar es con respecto a las opciones para votar. Para que un migrante ejerza su derecho al sufragio, debe acercarse de manera presencial al consulado ecuatoriano en su lugar de residencia; allí puede encontrarse con papeletas físicas y una urna donde introducirá su voto. Otra alternativa fue registrarse en una plataforma digital y luego votar a través de una página web, lo que facilitaba el proceso y permitía a los migrantes votar desde sus hogares. No obstante, esta última opción tuvo varias fallas en la primera vuelta de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2023, lo que significó la repetición de esos comicios y la ausencia del voto en el extranjero para la segunda vuelta presidencial (CNN, 2023).

Análisis de los cambios en la legislación para poder ejecutar el voto extraterritorial

El voto en el extranjero se reconoce por primera vez en la Constitución de 1998, tras 168 años de vida republicana. Según el artículo 27, inciso 3: “ecuatorianos domiciliados en el exterior podrán elegir presidente y vicepresidente de la república, en el lugar de su registro o empadronamiento. La ley regulará el ejercicio de este derecho”. Sin embargo, el voto

2 151 a partir de mayo de 2025.

extraterritorial no se implementó hasta las elecciones presidenciales de 2006, supuestamente debido a problemas logísticos y la inestabilidad política sufrida en el país durante ese periodo (Ramírez, 2018). No obstante, el presidente electo ese mismo año, Rafael Correa, convocaría una Asamblea Constituyente en 2007. Desde el 29 de noviembre de 2007 hasta el 25 de octubre de 2008, sesionaría la Asamblea en Montecristi, donde se decidió no sólo mantener el derecho al voto extranjero reconocido en 1998, sino también expandirlo.

Los migrantes ecuatorianos ya no únicamente tienen la facultad de votar por la presidencia y la vicepresidencia cada cuatro años, sino que cuentan con el derecho para participar en referéndums y consultas populares. Además, surgieron varias de las características antes descritas, que incluyen la creación de las tres circunscripciones especiales en el exterior con dos curules reservadas respectivamente en la llamada Asamblea Nacional. Las y los ecuatorianos migrantes ahora pueden participar como candidatos o formar parte de movimientos políticos, involucrándose en los derechos políticos mencionados en el artículo 102, que señala que toda la ciudadanía puede “presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la Ley”.

Retos y casos de éxito

Podría considerarse que el principal éxito del voto extranjero implementado en Ecuador se encuentra en su alto nivel de participación. A pesar de que, a diferencia del voto local, el voto migrante es facultativo, Ecuador cuenta con números muy optimistas. De hecho, Collyer (2014) al comparar el caso de este país con otros, menciona que su participación en el extranjero representa “un grado significativo de compromiso” (p. 7). Cabe recalcar que esto no equivale a que el porcentaje de participación sea estático o se halle en constante crecimiento. De hecho, la votación con más proporción de votantes fue la elección presidencial de 2006, la primera en que se tuvo en cuenta a los extranjeros (Ramírez, 2018). Sin embargo, a comparación de otras naciones, los porcentajes se mantienen en un límite considerable, lo que podría indicar un aprovechamiento relativamente alto de este derecho. Otro éxito consiste en el aspecto identitario y cívico.

Boccagni (2011) menciona que, en el caso de los ecuatorianos residentes en Italia, varios migrantes expresaron que para ellos votar representaba una oportunidad para expresar su deber ciudadano y tener en cuenta a sus seres queridos. No obstante, esta investigación también destaca la manifestación de un reto importante: si bien, según Boccagni (2011), el cariño hacia el país natal y las familias de los migrantes influyó para que se desarrolle una participación electoral considerable, esto no significaba ningún tipo de confianza hacia las instituciones políticas. De hecho, la mayoría de las y los residentes en el extranjero fue escéptica hacia la política y, salvo en las elecciones, prefería mantenerse al margen.

Otro reto significativo se encuentra en el rol de los partidos políticos. A pesar de que los escaños exclusivos podrían resultar atractivos para los partidos, la realidad es que la mayoría prefiere mantenerse al margen y actuar en términos mucho más pragmáticos que ideológicos (Umpierrez de Reguero y Dandoy, 2023). En otras palabras, la decisión de los partidos políticos ecuatorianos de invertir en campañas en el extranjero se reduce a un cálculo en que, si la zona en cuestión no parece asequible para la obtención de votos, es preferible dar un paso al costado y permitir que otros partidos tomen la iniciativa. Esto también implica la ausencia de partidos pequeños, lo que reduce la cantidad de opciones presentadas a los migrantes ecuatorianos y genera una experiencia distinta al resto de votantes. Por otro lado, los partidos que obtienen ventaja en el extranjero suelen mantenerla a lo largo del tiempo y evitan variabilidad. Tal es el caso de Alianza País, que mantuvo su hegemonía en varias zonas (Umpierrez de Reguero y Dandoy, 2020), aun después de su disolución y transformación en el movimiento Revolución Ciudadana, aunque en las elecciones de 2025 el partido ADN logró imponerse y obtener la mitad de los escaños reservados para el exterior.

Perú

La segunda generación de mecanismos de voto en el extranjero está marcada por el caso de Perú, país pionero en la etapa contemporánea en el reconocimiento de los derechos políticos-electorales para sus ciudadanas y ciudadanos que residen fuera del territorio nacional (Navarro, 2016).

Derivado de que la emigración peruana tomó impulso a partir de la década de 1970, promovida por distintos factores económicos, así como la búsqueda de oportunidades laborales y mejores condiciones de vida, se puso en discusión la necesidad de incorporar distintos mecanismos de votación que contemplaran la diversidad de sectores sociales que se dibujaban en las últimas décadas del siglo XX. Esta situación se intensificó en los años subsecuentes, tanto en la década de 1980 como en la de 1990, debido a la violencia política, el conflicto armado interno y la crisis económica, lo que desencadenó en una ola masiva de migración (Altamirano, 1992).

Cabe señalar que este país representa la única experiencia en la que el voto extraterritorial se incorpora formalmente como parte de los acuerdos políticos e innovaciones electorales asociadas al retorno democrático tras una dictadura militar de 12 años (Beltrán, 2022). Luego de la restauración de la democracia institucional en 1979, se redactó una carta política que contemplaba, por primera vez, el derecho al voto para las y los peruanos domiciliados en el extranjero. Por último, en 1980 se convocó a elecciones generales, en las que los migrantes peruanos votaron por primera vez (Araujo, 2010).

Análisis de los cambios en la legislación para poder ejecutar el voto extraterritorial

De acuerdo con Beltrán (2022), Perú ha tenido cinco cambios legislativos importantes en materia de voto extraterritorial, los cuales tienen que ver específicamente con blindar el derecho de votar a distancia.

La primera reforma versa sobre un elemento característico de la legislación electoral peruana, ya que desde su reconocimiento en la Constitución quedó establecido con carácter obligatorio. A mediados de abril de 1980, el secretario general del Jurado Nacional de Elecciones explicó que la ciudadanía también se sujetaba a la obligatoriedad del voto y al pago de la multa respectiva por su omisión.

Sin embargo, a principios de la década de 1990, se impulsó una reforma constitucional centrada en el derecho al voto de los peruanos en el extranjero, que, pese a ratificar el carácter obligatorio del sufragio, señalaba que la ciudadanía que, por razones de salud, lejanía del lugar donde

se localiza la oficina consular u otra razón justificable, no pudieran emitir su voto, debían solicitar al Jurado Nacional de Elecciones, a su llegada al país, una dispensa de sufragio siguiendo el procedimiento ya establecido en el artículo 63 del Decreto-Ley Núm. 14207, modificado por el artículo 44 de la Ley Núm. 16152.

Asimismo, se estipuló en el artículo 187 de la Constitución que la legislación debe contener normas especiales destinadas a facilitar el ejercicio del voto para los y las connacionales que viven en el exterior. A esta reforma se suma la realizada en 2001, que eliminó la cláusula de obligatoriedad para la ciudadanía residente en el extranjero de manera parcial, señalando que se puede emitir una “dispensa de sufragio” por causas de fuerza mayor (Perú, Ley Núm. 26859).

En 2011, se llegó a un acuerdo por medio de la Resolución Jefatural 051-2011-J/ONPE, en la que se determinó que las mesas instaladas en el extranjero deberían establecerse en cada sede consular, dotando de facultades a las oficinas consulares para fungir como la autoridad electoral. Además, para garantizar el sufragio del electorado en el extranjero, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) fijó los mecanismos y procedimientos que permitan la fusión de mesas de sufragio que no se instalen en su momento, por inasistencia o insuficiencia del número requerido de miembros de mesa, ya que otra de las problemáticas presentadas fue la falta de personal en las mesas receptoras, lo cual entorpecía que las ciudadanas y los ciudadanos emitieran su voto de manera efectiva.

Por último, uno de los cambios más significativos fue la creación de una circunscripción especial para electores en el extranjero, a través de la Ley Núm. 31032, publicada el 23 de junio de 2020, la cual modificó el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones con el fin de crear un distrito electoral especial para los peruanos residentes en el extranjero. Inicialmente, el Congreso propuso que estos votantes fuesen parte del distrito electoral de Lima, argumentando que la creación de un distrito especial requería una reforma constitucional para añadir cuatro escaños al Congreso. No obstante, el 16 de junio de 2020 la Comisión de Constitución cambió de postura y aprobó un dictamen que establecía la circunscripción especial sin aumentar el número de congresistas, asignándole dos escaños fijos.

Retos y casos de éxito

Uno de los principales retos sobre la implementación del voto extraterritorial en Perú ha sido la incorporación de otros mecanismos de votación, como el electrónico. Desde 2009 se comenzó a hablar acerca de la necesidad de facilitar otras formas de votación, además de la presencial, ya que esto genera un significativo ausentismo electoral. Sin embargo, la aplicación de la modalidad electrónica aún es un tema que no ha podido materializarse.

Asimismo, se encuentra la baja participación; aunque el voto es obligatorio y la ley contempla multar a las ciudadanas y los ciudadanos que no emitan el sufragio, la participación ha sido históricamente baja si se compara con el tamaño de la población migrante en el extranjero. La elección con más participantes en términos absolutos ha sido la de 2016, con poco más de 470 mil votantes (Beltrán, 2022), en contraste con los aproximadamente tres millones de personas que conforman la diáspora peruana, según datos oficiales de la Organización Internacional para las Migraciones (2012) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). Entre las principales razones, destaca la desinformación sobre el proceso, la falta de acceso a locales de votación en zonas alejadas y el escaso interés en procesos electorales nacionales.

La participación de las personas peruanas residentes en el extranjero continúa siendo un desafío, con esfuerzos en curso para mejorar la difusión y concienciación sobre el voto. La normativa actual garantiza el derecho al sufragio y la representación política, pero no contempla modalidades alternativas, como el voto electrónico o postal. La ONPE y el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajan en conjunto para mejorar la logística y reducir costos, aunque enfrentan limitaciones presupuestarias.

Por último, resulta fundamental promover reformas que incluyan la participación en elecciones regionales y municipales, así como incrementar la representación en el Congreso, con el objetivo de garantizar que ésta refleje adecuadamente el tamaño y la diversidad de la diáspora peruana.

COMPARACIÓN

Colombia, Ecuador y Perú pertenecen a un grupo relativamente pequeño: tan sólo 21 países en todo el mundo tienen o han tenido un sistema de voto extraterritorial complementado con escaños reservados para ciudadanas y ciudadanos migrantes (Umpierrez De Reguero, Bauböck, y Wegschaider, 2024). A este tipo de sistema Collyer (2014) lo denomina “representación especial”. Por otra parte, en los tres países los votantes en el extranjero pueden sufragar bajo distintos contextos, como en los comicios presidenciales o para expresar su postura en un referéndum; en otras palabras, los tres países brindan una amplia gama de derechos y oportunidades electorales a los residentes en el extranjero, en comparación con la gran mayoría de regímenes.

No obstante, también existen varias diferencias entre estos países; por ejemplo, la organización y el número de escaños reservados. Tanto Colombia como Perú optan por una circunscripción única para el extranjero, mientras que Ecuador cuenta con tres. Colombia es el país con menos escaños reservados, ya que sólo un legislador puede ser elegido para la Cámara de Representantes; por su parte, Perú cuenta con dos escaños reservados; finalmente, Ecuador tiene el máximo número con dos escaños reservados para cada circunscripción especial, quedando seis en total.

Cabe mencionar el contexto en el que se institucionalizó el voto extranjero en los países analizados. En el caso de Colombia, se buscaba garantizar los derechos políticos de los colombianos desplazados por la violencia, con la intención de fomentar su participación en la vida política del país. Otra de las razones apuntaba a legitimar el sistema electoral y a profundizar el proceso de cedulación (Serrano Carrasco, 2004). Por lo que respecta a Ecuador, se implementó y extendió el voto en el extranjero dado un contexto de cambio constitucional. Tanto en 1998 como en 2008 se modificó la Carta Magna y se aprovechó la oportunidad en el primer caso para reconocer el voto y, en el segundo, para la creación de las circunscripciones especiales y la adición de derechos. Esta última decisión se vio impulsada dado el crecimiento de población migrante en la década de 2000 tras la crisis económica de 1999 y la importancia de las remesas.

Perú, por su parte, reconoció el voto en el exterior desde su retorno a la democracia en 1980, pero los dos escaños reservados se adoptaron hasta 2020.

La existencia de este tipo de derechos electorales abre la puerta a una gran variedad de debates. Como menciona Collyer (2014): “La representación especial sólo puede entenderse como una reafirmación de la importancia de la soberanía popular [...] pero su actuación extraterritorial provoca una desarticulación entre nación y Estado que los Estados deben contener de forma creativa”. En otras palabras, cambios legislativos tan fundamentales podrían significar incluso un nuevo debate acerca de dónde se encuentra la identidad nacional. Si para contar con ella no hace falta vivir dentro del Estado, entonces se reduce el rol del territorio y de la influencia del Estado mismo. No obstante, también permite profundizar y ensanchar las limitaciones de los sentimientos nacionales, al unir a la ciudadanía extraterritorial que podría tener intenciones de colaborar con su deber cívico o de opinar sobre el contexto en que viven familiares o conocidos en su país de origen. Así pues, los tres países analizados ejemplifican casos de éxito, ya que, tras el reconocimiento del voto extranjero y las curules reservadas, en ninguno se ha considerado seriamente su desaparición. El único caso cercano se dio en Colombia, que redujo sus dos escaños reservados a uno; sin embargo, ahora se planea regresar a los dos escaños y crear otros dos en el Senado, y jamás se pretendió abolir el voto extranjero ni las curules como tal. Por ende, al parecer la posible desarticulación entre nación y Estado mencionada por Collyer no ha provocado problemas serios o que requieran atención inmediata, dando lugar a pruebas empíricas de que el voto en el extranjero, lejos de ser un obstáculo, puede cumplir un rol positivo para la democracia.

CONCLUSIONES

El análisis del voto extraterritorial en Colombia, Ecuador y Perú ha permitido identificar tanto los avances sustanciales como los retos persistentes en la implementación y consolidación de este derecho político. Asimismo,

la existencia de escaños reservados en los tres países analizados muestra un reconocimiento formal de la relevancia de la diáspora en la configuración política nacional; sin embargo, la efectividad de estos mecanismos varía en función de las características institucionales y sociopolíticas de cada país.

Uno de los hallazgos clave aquí expuestos es que la motivación detrás del reconocimiento del voto en el exterior y la representación migrante responde a procesos históricos y políticos de cada caso. Por ejemplo, en Colombia, el voto extraterritorial surgió como una respuesta a los desplazamientos forzados generados a raíz del conflicto armado y la búsqueda de una mayor inclusión democrática. En Ecuador, su implementación estuvo ligada a la reforma constitucional de 1998 y la necesidad de incorporar a una creciente diáspora motivada por crisis económicas. Perú, por su parte, incluyó este derecho en su transición democrática tras la dictadura, lo que lo posiciona como un caso pionero en América Latina. En todos los casos, se observa una evolución normativa que ha buscado garantizar, fortalecer y ampliar la participación de la ciudadanía en el exterior.

En términos de participación electoral, Ecuador se destaca por mantener niveles relativamente altos en comparación con otros países de la región. Colombia y Perú, en contraste, han enfrentado dificultades para incentivar la participación de sus diásporas, a pesar de los esfuerzos por mejorar la accesibilidad del voto. En los tres países, las barreras logísticas, la desinformación y la desconfianza en las instituciones políticas continúan siendo factores determinantes que limitan el ejercicio efectivo del derecho al voto.

Otro punto relevante es la estabilidad del marco normativo que rige el voto en el exterior. Mientras que Ecuador ha mantenido constante su esquema de circunscripciones especiales, Colombia ha experimentado cambios en la cantidad de escaños reservados, lo que ha generado incertidumbre en torno a la representación migrante, dando lugar a la discusión sobre el principio de progresividad de los derechos. Perú, por su parte, aunque fue pionero en la implementación de este derecho, tardó más de 40 años en establecer una circunscripción especial para sus ciudadanas y ciudadanos en el extranjero, lo que refleja el peso político que estos espacios implican.

Otro aspecto notable es el reto logístico que involucra garantizar el voto a este sector de la población. Un desafío común en los tres países es modernizar los mecanismos de votación para garantizar un acceso más equitativo y eficiente. La experiencia ecuatoriana con el voto por internet en 2023, aunque fallida en su implementación inicial, señala un camino posible para aumentar la participación en el futuro. En este sentido, tanto Colombia como Perú podrían beneficiarse de la exploración de alternativas como el voto electrónico o el voto por correo, ya implementados con éxito en otros países.

Por último, transitar de una representación descriptiva de la diáspora migrante a una sustantiva dentro de los congresos continúa siendo un aspecto en evolución. Aunque la existencia de escaños reservados es un avance fundamental, éstos no siempre logran una representación proporcional ni garantizan que las necesidades del sector al que representan sean adecuadamente atendidas. La discusión sobre la ampliación de curules en Colombia, la estabilidad del sistema ecuatoriano y la reciente implementación de escaños en Perú reflejan que la institucionalización de la representación migrante aún se halla en proceso de consolidación.

FUENTES CONSULTADAS

- Altamirano, T. (1992). *Éxodo. Peruanos en el exterior*. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/JV7511A2A44E>
- Araujo, L. (2010). Estado y Voto Migrante: una radiografía de la región Andina. *Andina Migrante*, 7, 3-10.
- Beltrán, Y. (2022). *Reformas al voto de la ciudadanía desde el extranjero en América Latina. Las reformas a la representación política en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Boccagni, P. (2011). Reminiscences, Patriotism, Participation: Approaching Ex-ternal Voting in Ecuadorian Immigration to Italy. *International Migration*, 49(3), 76-98. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2011.00691.x>
- Carrancio, N. (2021). Vienen, votan y se van: los migrantes uruguayos en la discusión pública sobre el voto exterior. *Estudios del Discurso*, 7(2), 115-32.
- Casas-Ramírez, D. A. (2025). Adopción de representación legislativa para ciudadanos en el exterior en sistemas electorales. Colombia (1991) y Ecuador (2008) en perspectiva comparada. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 33, 27-38. <https://doi.org/10.18504/pl3365-009-2025>
- CNN. (4 de octubre de 2023). Cómo votar en el extranjero en las Elecciones de Ecuador 2023: fechas, requisitos y pasos. CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/10/04/elecciones-ecuador-extranjero-como-votar-orix>
- Collyer, M. (2014). Inside out? Directly elected 'special representation' of emigrants in national legislatures and the role of popular sovereignty. *Political Geography*, 41, 64-73. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>
- Comisión de la Verdad. (2022). La Colombia fuera de Colombia: las verdades del exilio. *Informe final Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición*.
- Dandoy, R. y De Reguero, S. U. (2021). E-voting and non-resident citizens' voter turnout: A quasi-experiment in Ecuador. En *14th International Conference on ICT, Society, and Human Beings, ICT 2021, 18th International Conference on Web Based Communities and Social Media, WBC 2021 and 13th International Conference on e-Health, EH 2021 - Held at the 15th Multi-Conference on Computer Science and Information Systems, MCCSIS 2021* (pp. 30-36). (14th International Conference on ICT, Society, and

- Human Beings, ICT 2021, 18th International Conference on Web Based Communities and Social Media, WBC 2021 and 13th International Conference on e-Health, EH 2021 - Held at the 15th Multi-Conference on Computer Science and Information Systems, MCCSIS 2021). IADIS. Decreto de Ley Núm. 22652, *Diario Oficial El Peruano*, 1979 (Perú).
- Gutiérrez Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Debate.
- Lafleur, J. M. (2015). The enfranchisement of citizens abroad: variations and explanations. *Democratization*, 22(5), 840-60. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.979163>
- Levitt, P. y de la Dehesa, R. (2003). Migración transnacional y la redefinición del Estado: Variaciones y explicaciones. *Ethnic and Racial Studies*, 26(4), 587-611. <https://doi.org/10.1080/0141987032000087325>
- Navarro, C. et al. (2016). *El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. PNUD-INE.
- Palop-García, P. (2018). Contained or represented? The varied consequences of reserved seats for emigrants in the legislatures of Ecuador and Colombia. *Comparative Migration Studies*, 6(1), 38. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0101-7>
- Pérez-Arellano, M., Sánchez-Montijano, E. y Souza Vieira, I. (2024). Institucionalización del voto exterior: participación electoral y emigración en Colombia y Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 118. <https://doi.org/10.32992/erlacs.11161>
- Ramírez, J. (2018). Estado, migración y derechos políticos: el voto de los ecuatorianos desde el extranjero. *Foro internacional*, 58(4), 755-804. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i4.2486>
- Serrano Carrasco, A. L. (2004). Colombia, la posibilidad de una ciudadanía sin fronteras. En L. Calderón Chelius (Ed.), *Votar en la distancia: la extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. Instituto Mora.
- Turcu, A. y Urbatsch, R. (2015). Diffusion of Diaspora Enfranchisement Norms: A Multinational Study. *Comparative Political Studies*, 48(4), 407-37.
- Turcu, A. y Urbatsch, R. (2019). European ruling parties' electoral strategies and overseas enfranchisement policies. *European Journal of Political Research*. <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.1235>.

- Umpierrez de Reguero, S. y. Dandoy, R. (2020). Extending the incumbency presence abroad: The case of MPAIS in Ecuadorian elections. En T. Kernalegenn y E. Van Haute, *Political Parties Abroad* (pp. 115-132). Routledge.
- Umpierrez de Reguero, S. y. Dandoy, R. (2023). Should We Go Abroad? The Strategic Entry of Ecuadorian Political Parties in Overseas Electoral Districts. *Representation*, 59(3), 385-402. <https://doi.org/10.1080/00344893.2021.1902850>
- Umpierrez de Reguero, S., Yener-Roderburg, I.O. y Cartagena, V. (2021). Political Regimes and External Voting Rights: A Cross-National Comparison. *Frontiers in Political Science*, 3, 1-15.
- Umpierrez de Reguero, S., Bauböck, R. y Wegschaider, K. (2024). Evaluating Special Representation of Non-Resident Citizens: Eligibility, Constituency and Proportionality. *International Migration*, 63(2), e13263. <https://doi.org/10.1111/imig.13263>
- Waterbury, M. A. (2010). Bridging the divide: Towards a comparative framework for understanding kin state and migrant-sending state diaspora politics. En R. Bauböck, y T. Faist (Eds.), *Diaspora and Transnationalism Concepts, Theories and Methods* (pp. 131-48). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mz31.10>

Legislación

- Ley Núm. 31032. (2020/07/23). *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley Orgánica de Elecciones, Ley Núm. 26859. (1997/10/01). *Diario Oficial El Peruano*.
- Resolución Jefatural Núm. 051-2011-J/ONPE. (2011/02/28). *Diario Oficial El Peruano*.



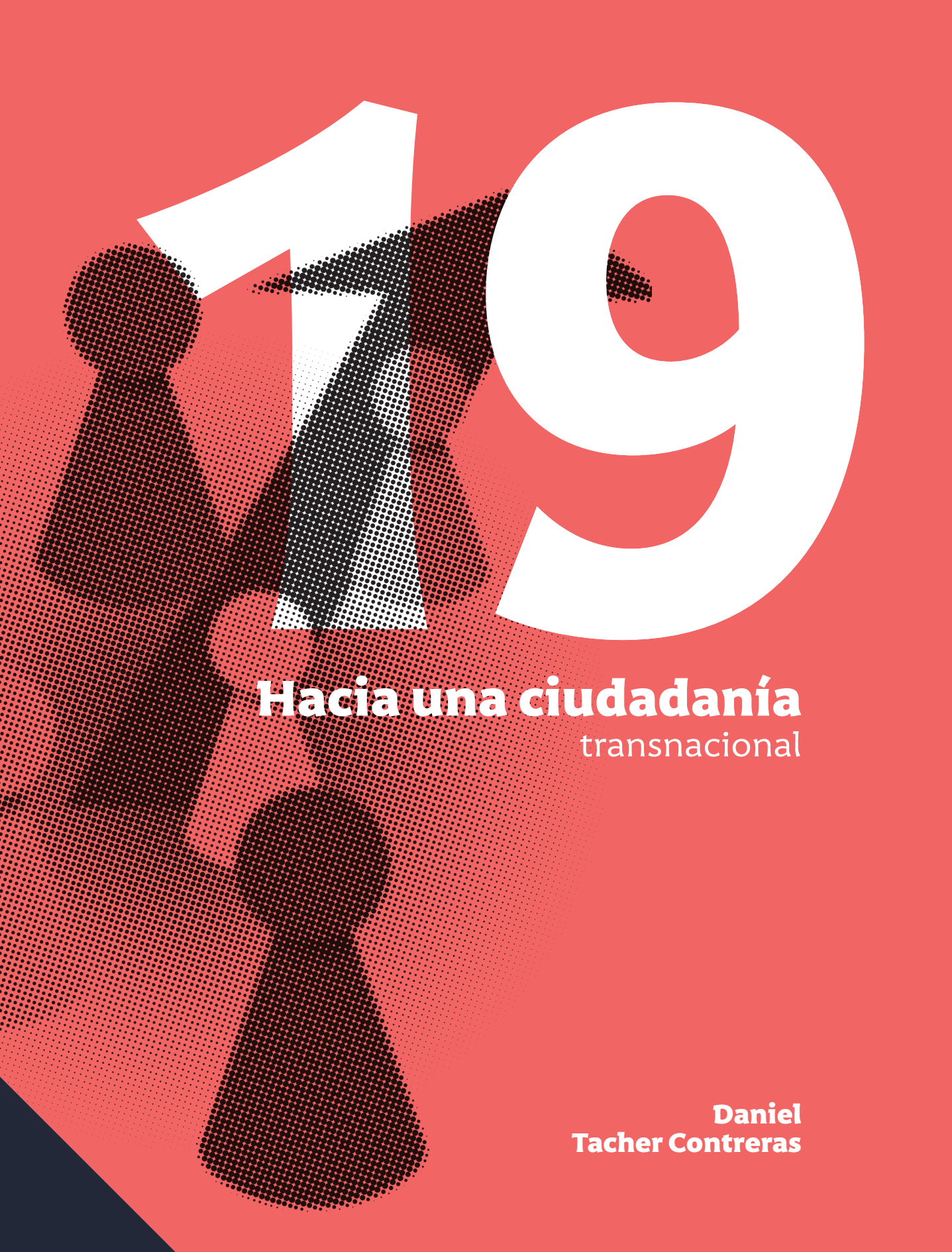
SECCIÓN



Retos para el futuro del ejercicio de los

derechos políticos de
la ciudadanía mexicana
residente en el extranjero





19

Hacia una ciudadanía transnacional

**Daniel
Tacher Contreras**

441	Introducción
442	Tensiones persistentes: inclusión, desigualdades y obstáculos normativos
444	Representación política: un cambio en marcha
446	¿Hacia una ciudadanía sin fronteras?
449	Las lecciones del modelo mexicano
450	Conclusiones
453	Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

La historia reciente del reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos de las mexicanas y los mexicanos que radican en el extranjero revela un proceso complejo y progresivo en el que los avances normativos han sido acompañados, con distinto ritmo y eficacia, por desarrollos institucionales, litigios estratégicos y formas crecientes de participación ciudadana. En este trayecto, el sistema político mexicano ha transitado de una concepción territorialmente limitada de la ciudadanía a un enfoque más incluyente, que reconoce el derecho a votar —y cada vez más, a ser votado— para quienes residen fuera del país.

Este cambio ha sido impulsado, sobre todo, por la acción organizada de la ciudadanía migrante, que ha logrado abrir espacios dentro de un marco institucional históricamente excluyente. Así, se ha conformado un ecosistema más diverso de participación política desde el extranjero, que incorpora modalidades múltiples de votación, credencialización en sedes consulares, acciones afirmativas y experiencias emergentes de representación.

Este capítulo final no intenta recapitular lo ya expuesto en los apartados anteriores, sino reflexionar sobre lo que estos avances significan en términos de construcción democrática y, así, proyectar los desafíos aún pendientes. A partir del análisis de los mecanismos existentes, las brechas normativas y los cambios impulsados desde la justicia electoral y la sociedad civil, se plantea una mirada hacia el futuro: ¿cuáles son las condiciones necesarias para consolidar una ciudadanía transnacional con derechos plenos? ¿Qué tipo de reformas e intervenciones son indispensables para que el ejercicio de los derechos políticos desde el extranjero sea no sólo posible, sino también efectivo y equitativo?

TENSIONES PERSISTENTES: INCLUSIÓN, DESIGUALDADES Y OBSTÁCULOS NORMATIVOS

Si bien los avances en el reconocimiento de derechos políticos para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero son innegables, persisten tensiones estructurales que limitan la inclusión plena y equitativa de esta población en la vida política nacional. Estas tensiones no se expresan únicamente mediante la existencia de barreras operativas o normativas, sino también con las desigualdades en el acceso a mecanismos de participación y representación.

Una de las principales tensiones radica en la persistente brecha entre el universo potencial de votantes en el extranjero y quienes efectivamente logran participar. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2020), más de 12 millones de personas nacidas en México residen fuera del país, la mayoría en Estados Unidos. Sin embargo, para la elección federal de 2024, apenas 226,661 personas fueron registradas en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, lo que representa menos del 2% del total estimado de la diáspora. Aunque esta cifra se ha elevado en comparación con elecciones anteriores —de 40,876 en 2006 a más de 180 mil en 2018—, aún refleja una distancia significativa entre el potencial electoral y la participación efectiva.

La tasa de participación entre quienes sí se registran, en cambio, es notablemente alta: alcanzó el 81% en 2006, descendió al 54% en 2018 y repuntó al 82.3% en 2024. Esto indica que, una vez superadas las barreras de inscripción, las mexicanas y los mexicanos en el extranjero muestran un compromiso real con el ejercicio del sufragio. Por lo tanto, la baja participación no puede atribuirse al desinterés, sino más bien a un conjunto de obstáculos estructurales: trámites complejos, plazos restrictivos, dificultades logísticas, escasa información accesible y, en algunos casos, desconfianza hacia las instituciones electorales.

A ello se suma la desigualdad entre entidades federativas en el reconocimiento de los derechos políticos de la ciudadanía residente en el

extranjero. Para el Proceso Electoral 2023-2024, sólo 23 entidades han legislado mecanismos que permiten el voto extraterritorial, mientras que estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco aún no lo contemplan o no han operado ese derecho de forma efectiva. Esta disparidad se profundiza cuando se analiza la representación política: únicamente seis entidades han incorporado alguna figura de diputación migrante o representación específica —Zacatecas, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, Nayarit y Oaxaca—, en muchos casos como resultado de la presión social o la intervención judicial.

En estados como Guanajuato y Puebla, los Organismos Públicos Locales electorales (OPL) han sostenido que no pueden implementar estas figuras sin una reforma legislativa previa, lo cual ha llevado a litigios ante tribunales electorales. En consecuencia, el acceso a los derechos políticos desde el extranjero no es uniforme, sino que depende en buena medida del estado de origen, lo que genera una ciudadanía fragmentada en términos normativos e institucionales. Persisten, de igual modo, obstáculos para el ejercicio del derecho a ser votado. Aunque se han abierto espacios mediante acciones afirmativas y candidaturas migrantes en listas de representación proporcional, la mayoría de estas medidas han sido resultado de litigios y no de una voluntad institucional sistemática. Además, en muchos casos, las candidaturas se enfrentan a requisitos de elegibilidad que resultan difíciles de cumplir desde el extranjero, lo que restringe el acceso real a cargos de elección popular.

También subsisten obstáculos importantes para el ejercicio del derecho a ser votado. Aunque en los últimos procesos electorales se han abierto espacios a través de acciones afirmativas —como la inclusión de fórmulas migrantes en listas de representación proporcional—, estas medidas han sido resultado de sentencias jurisdiccionales y no de un diseño institucional estructurado, como lo muestran las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-21/2021 y SUP-JDC-338/2023 y acumulados). Su carácter es, por lo tanto, provisional y sujeto a disputa en cada proceso electoral.

Asimismo, los requisitos de elegibilidad establecidos por los partidos políticos o por las propias autoridades electorales —como demostrar residencia en el extranjero, vínculos comunitarios o trayectorias políticas

previas— tienden a restringir de manera significativa la posibilidad de competir, sobre todo para personas sin redes partidarias o con trayectorias organizativas más informales. En este contexto, el ejercicio del voto pasivo desde el extranjero continúa siendo más una excepción que una garantía.

Estas tensiones no son nuevas, pero su persistencia pone en entredicho la idea de una ciudadanía plenamente incluyente. Las barreras en cuanto al registro, la desigualdad normativa entre entidades y las restricciones al derecho a ser votado evidencian que el acceso a los derechos políticos desde el extranjero todavía depende más de litigios y esfuerzos ciudadanos que de un diseño institucional comprometido con la igualdad. Superar esta fragmentación exige algo más que ajustes normativos: implica repensar de fondo el lugar que ocupa la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en la arquitectura democrática del país.

REPRESENTACIÓN POLÍTICA: UN CAMBIO EN MARCHA

Uno de los desarrollos más significativos en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana radicada en el extranjero ha sido la intervención de la justicia electoral como actor clave para garantizar, expandir y proteger estos derechos. A partir de diversos litigios impulsados por organizaciones migrantes, candidaturas y colectivos ciudadanos, se ha conformado una línea jurisprudencial que reconoce a la ciudadanía migrante como sujeto político pleno, titular de derechos que deben ser progresivamente ampliados y no restringidos.

No obstante, esta trayectoria no ha estado exenta de contradicciones. El Proceso Electoral 2023–2024 mostró que la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no siempre ha sido consistente con los principios de progresividad e igualdad (Tacher, 2024). En resoluciones como la del juicio SUP-JDC-394/2024 y acumulados, la Sala Superior adoptó un estándar probatorio flexible que permitió relajar los requisitos para acreditar la residencia en el extranjero, lo que generó

incertidumbre y fue interpretado por diversos actores como un retroceso en la protección del voto pasivo migrante.

Además, se han señalado omisiones relevantes del Tribunal al no abordar de fondo problemáticas estructurales, como la falta de armonización legislativa entre entidades federativas para garantizar representación, o la ausencia de mecanismos institucionales permanentes para sostener las acciones afirmativas. Estas decisiones revelan que, si bien la justicia electoral ha sido decisiva para abrir camino, también ha tenido actuaciones que debilitan los avances alcanzados y ponen en riesgo su continuidad.

Lo anterior deja una lección clara: la ciudadanía mexicana en el extranjero no puede concentrar sus esfuerzos de incidencia exclusivamente en un solo actor institucional. Aunque la justicia electoral ha resultado en muchos casos una vía eficaz para corregir omisiones y ampliar derechos, sus respuestas han sido ambivalentes y, en ocasiones, imponderables. La judicialización ha abierto espacios, pero no puede sustituir una arquitectura institucional sólida ni un compromiso legislativo sostenido. El reto, por lo tanto, es construir una estrategia más integral que combine litigio, organización comunitaria, incidencia legislativa y participación directa, a fin de consolidar una ciudadanía transnacional con voz propia y capacidad de incidir de manera estructural en el sistema político mexicano.

En este contexto, las autoridades electorales administrativas —en particular el INE y los OPL— tienen un papel insustituible para dar sostenibilidad a los avances alcanzados por vía jurisdiccional. Su capacidad técnica, su presencia territorial y su responsabilidad directa en la organización de elecciones les permiten actuar no sólo como ejecutoras de sentencias, sino como promotoras activas de la inclusión política de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero.

La experiencia comparada y la práctica nacional muestran que, cuando estas instituciones asumen una postura proactiva —como ocurrió con la credencialización consular o con los acuerdos para habilitar el voto electrónico—, los resultados son más estables y duraderos. Por el contrario, cuando adoptan posturas reactivas o restrictivas, se generan vacíos que terminan judicializándose o dejando sin efecto derechos reconocidos. La enseñanza clave es que la representación migrante no puede depender sólo del litigio: requiere una institucionalidad administrativa comprometida

con la inclusión, capaz de impulsar mecanismos permanentes, accesibles y progresivos, más allá de las coyunturas electorales.

¿HACIA UNA CIUDADANÍA SIN FRONTERAS?

La posibilidad de construir una ciudadanía sin fronteras no es una consigna retórica, sino un horizonte normativo y político que ha comenzado a tomar forma en el constitucionalismo mexicano contemporáneo. Desde la reforma que reconoció que la nacionalidad mexicana no se pierde al adquirir otra —lo que dio lugar al principio de doble nacionalidad— hasta el establecimiento de derechos políticos que no hacen distinciones entre residentes y no residentes, como sucede en algunas constituciones locales, se ha ido consolidando un modelo incipiente de ciudadanía transnacional.

Este modelo rompe con la visión clásica que asocia la pertenencia política al territorio, y abre paso a una comprensión más amplia e inclusiva, en la que la comunidad política mexicana se define también por los vínculos de origen, identidad y participación, sin importar el lugar de residencia. En esta línea, autores como Rainer Bauböck (2007) han argumentado que la ciudadanía debe entenderse como un entramado de pertenencias múltiples que trascienden las fronteras nacionales, mientras que en el contexto mexicano Miguel Moctezuma Longoria (2014) ha planteado que los derechos políticos de los migrantes no deben concebirse como concesiones estatales, sino como expresión del principio de igualdad que debe guiar toda democracia representativa.

No obstante, este horizonte normativo enfrenta límites estructurales importantes. El sistema político mexicano sigue organizado a partir de lógicas territoriales: los distritos electorales, las listas de representación proporcional, los órganos legislativos y las propias reglas de fiscalización y financiamiento se diseñan pensando en una ciudadanía físicamente localizada dentro del país. Esta arquitectura institucional excluye por diseño a quienes viven fuera del territorio nacional, pues no contempla de manera

estable su inscripción en secciones especiales, ni su representación diferenciada.

A diferencia de otros países que han incorporado de manera estructural a su ciudadanía en el extranjero dentro del sistema político, México continúa tratando esta participación como una excepción o medida extraordinaria. En Italia, desde 2001 existen circunscripciones específicas para las y los italianos residentes fuera del país, quienes eligen a 12 diputados y 6 senadores que los representan directamente en el Parlamento (Tintori, 2011). Francia cuenta con 11 circunscripciones para la ciudadanía en el extranjero, cada una con representación propia en la Asamblea Nacional (Collyer, 2014). Colombia, por su parte, ha reservado una curul en la Cámara de Representantes para las y los colombianos que residen fuera del país desde su Constitución de 1991 (Escobar, 2016). Estos modelos han institucionalizado la representación migrante no como una concesión, sino como una dimensión permanente de la democracia. En contraste, México ha avanzado mediante mecanismos limitados, como candidaturas por acción afirmativa o figuras transitorias que dependen de litigios y no de una estructura legal estable. La ausencia de una circunscripción del exterior o de escaños reservados evidencia que la ciudadanía transnacional aún no ha sido plenamente integrada como componente estructural del sistema de representación política nacional.

Avanzar hacia una ciudadanía sin fronteras requiere más que voluntad normativa: exige transformaciones institucionales sostenidas y un compromiso político que integre de forma permanente a las y los mexicanos en el extranjero en el diseño del sistema democrático. El paso de medidas excepcionales, como las acciones afirmativas o las candidaturas migrantes por representación proporcional, hacia esquemas estables, como circunscripciones del exterior o escaños reservados, resulta indispensable para garantizar que la representación política de la diáspora no dependa de decisiones coyunturales ni de litigios continuos.

Al mismo tiempo se necesita que los partidos políticos asuman a la ciudadanía migrante como parte de su universo electoral, como cualquier otro sector de la sociedad mexicana con plenos derechos, integrando su participación en la deliberación de programas y agendas de política públicas, en la postulación de candidaturas y en la definición de futuro para

México. De lo contrario, la inclusión corre el riesgo de quedarse en el plano simbólico, limitada a gestos de reconocimiento sin implicaciones reales en el poder político.

Anne Phillips (1995) advierte que la mera presencia de grupos históricamente excluidos puede convertirse en un recurso de legitimación más que en una herramienta de transformación, si no está acompañada de influencia real en la toma de decisiones. La representación sin poder, por más visible que sea, perpetúa la exclusión ante una apariencia de inclusión.

En el ámbito tecnológico, también surgen posibilidades decisivas para consolidar el ejercicio efectivo de los derechos políticos desde el extranjero. La experiencia de los procesos electorales recientes ha demostrado que el voto electrónico por internet —ya utilizado en elecciones locales y federales, al igual que en ejercicios como la revocación de mandato— permite ampliar el acceso de manera significativa, reducir los costos logísticos y adaptarse a las condiciones de dispersión geográfica de la diáspora (INE, 2023; IDEA Internacional, 2021). Sin embargo, este canal aún enfrenta desafíos: garantizar su seguridad, generar confianza en la ciudadanía y asegurar la cobertura suficiente, con el fin de que no se convierta en un mecanismo excluyente para quienes tienen menor acceso digital (Magar, 2018).

A ello se suma la necesidad de institucionalizar la modalidad presencial en sedes consulares, que fue ordenada por la justicia electoral en 2021 y que en 2024 mostró ser una herramienta eficaz de inclusión, en especial para personas mayores o con dificultades tecnológicas. Ambas modalidades —la digital y la presencial— deben formar parte permanente del sistema electoral y acompañarse de procesos de credencialización consular eficientes, difusión adecuada y plataformas multilingües y accesibles. Como han advertido algunos especialistas, la tecnología no puede entenderse sólo como innovación operativa, sino como una infraestructura democrática básica, sin la cual se reproducen desigualdades y se profundiza la exclusión política (Zovatto, 2022). En suma, se requiere un enfoque estructural que articule tecnología, inclusión y derechos, con visión de largo plazo.

LAS LECCIONES DEL MODELO MEXICANO

Si bien el caso mexicano tiene claros desafíos estructurales y tensiones no resueltas en el reconocimiento pleno de los derechos políticos de su ciudadanía en el extranjero, también constituye una experiencia singular en el contexto latinoamericano. Lejos de constituir un modelo acabado, México representa un laboratorio democrático cuyas contradicciones y avances pueden enriquecer las discusiones regionales sobre ciudadanía transnacional.

A diferencia de países como Argentina o Chile, que han restringido históricamente el voto en el extranjero a elecciones presidenciales sin incorporar mecanismos de representación legislativa, México ha experimentado con esquemas más amplios y diversificados. La coexistencia de modalidades múltiples de votación (postal, electrónica y presencial), el reconocimiento de candidaturas migrantes en listas de representación proporcional y la creación de figuras como la diputación migrante en la Ciudad de México colocan al país como un referente en materia de diseño institucional para la inclusión política de la diáspora. Como sostiene Lafleur (2016), América Latina ha avanzado en el reconocimiento formal del voto extraterritorial, pero son excepcionales los casos, como el mexicano, que han intentado ampliar estos derechos hacia una representación sustantiva más allá del sufragio presidencial.

Sin embargo, estas innovaciones no han estado exentas de fragilidad. La persistente baja participación, la desigualdad normativa entre entidades federativas, la dependencia de medidas transitorias y la necesidad recurrente de intervención judicial revelan las limitaciones de un modelo que, si bien es pionero en varios aspectos, carece aún de una estructura robusta y de una voluntad política sostenida para consolidarse. Como advierte Moctezuma (2014), sin una institucionalidad fuerte y estable, la ciudadanía migrante permanece sujeta a decisiones cambiantes capaces de frenar su integración política efectiva. En el mismo sentido, Lafleur (2013) sostiene que la falta de continuidad en las políticas hacia la diáspora puede

desincentivar la participación y debilitar los vínculos cívicos con el país de origen.

La principal lección del caso mexicano es doble: por un lado, muestra que es posible avanzar en la inclusión de comunidades migrantes mediante mecanismos creativos e institucionalizados; por el otro, advierte que sin continuidad, compromiso legislativo y garantía de representación efectiva, esos avances pueden convertirse en mecanismos simbólicos o incluso en nuevas formas de exclusión. Al mismo tiempo, evidencia que el involucramiento sostenido de la sociedad civil migrante ha sido clave para impulsar reformas, visibilizar demandas y defender conquistas políticas, lo cual constituye en sí mismo una lección sobre el poder de la organización transnacional como agente de democratización más allá del territorio nacional.

CONCLUSIONES

El caso mexicano ha demostrado que el reconocimiento formal del derecho al voto desde el extranjero, aunque fundamental, no basta por sí solo para garantizar una participación política efectiva. La experiencia de las últimas décadas revela que es la ciudadanía organizada —por medio de colectivos, liderazgos migrantes, asociaciones binacionales y redes transnacionales— la que ha empujado la agenda de inclusión más allá de los márgenes del diseño institucional.

La diáspora mexicana no sólo ha sido beneficiaria de reformas impulsadas desde el Estado; ha sido además promotora, interlocutora y defensora de sus propios derechos. En cada avance normativo significativo ha existido una base ciudadana que ha exigido cambios, activado litigios estratégicos, formulado propuestas legislativas e incluso defendido figuras ya reconocidas, como la diputación migrante, frente a intentos de retroceso. Esta trayectoria ha revelado una ciudadanía que no se diluye al cruzar la frontera, sino que redefine su vínculo con el Estado mexicano a través de la exigencia de derechos y el ejercicio activo de su pertenencia política.

Este fenómeno interpela las concepciones tradicionales de la ciudadanía, que han estado ancladas en la residencia territorial. En su lugar, se perfila una ciudadanía que se ejerce desde múltiples espacios, tiempos y escalas, y que combina el derecho formal con un compromiso sostenido por participar, influir y ser representada en la vida pública del país de origen.

Los avances obtenidos en materia de derechos políticos para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero no pueden asumirse como conquistas definitivas. Han sido resultado de luchas sostenidas, litigios estratégicos y ventanas de oportunidad institucional que, si no se traducen en estructuras normativas estables y políticas públicas continuas, corren el riesgo de revertirse o diluirse con el paso del tiempo.

Consolidar lo ganado implica institucionalizar las medidas que hoy permiten ejercer derechos políticos más allá del territorio nacional. Se requiere, como se ha señalado, armonizar los marcos normativos en las entidades federativas, para que el acceso a derechos no dependa del estado de origen, y fortalecer la colaboración entre instituciones nacionales y locales en materia electoral.

Proyectar nuevos horizontes, por su parte, exige ir más allá del mínimo reconocible del sufragio. La democracia extraterritorial no puede limitarse a la emisión del voto cada seis años. Es necesario avanzar hacia modelos de ejercicio pleno de derechos. El desafío no es sólo técnico o jurídico: es profundamente político, y requiere imaginar una ciudadanía transnacional con capacidad de incidir, no como excepción, sino como parte estructural del sistema democrático mexicano.

La expansión de los derechos políticos de la ciudadanía mexicana en el extranjero interpela también a la política exterior del Estado. Tradicionalmente enfocada en la protección consular y en el fortalecimiento de vínculos económicos y culturales, la política hacia la diáspora debe transitar hacia un nuevo paradigma: uno centrado en la ciudadanía y los derechos políticos como eje de la relación entre el Estado y sus connacionales fuera del territorio.

Una política exterior democrática no se limita a representar al país ante el mundo, sino que reconoce que millones de mexicanas y mexicanos en el extranjero son parte activa de la comunidad política nacional. Este enfoque implica repensar el vínculo entre política exterior, migración y

democracia. La ciudadanía en el extranjero es únicamente un asunto de gobernanza migratoria y de derechos humanos. Incorporar estas dimensiones en la agenda permitiría fortalecer la legitimidad democrática del Estado y abrir nuevas formas de diplomacia ciudadana, participación transnacional e incidencia desde las comunidades mexicanas en el mundo.

FUENTES CONSULTADAS

- Bauböck, R. (2007). Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting. *Fordham Law Review*, 75(5), 2393-2447.
- Collyer, M. (2014). A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting. *Migration Studies*, 2(1), 55-72.
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2020). *Estimaciones de la población mexicana en Estados Unidos, 1990-2020*. Secretaría de Gobernación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1048709/IIMMexEEUU2020_act2026_.pdf
- Escobar, C. (2016). Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America. *Latin American Policy*, 7(2), 223-243.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA Internacional]. (2021). *Voto electrónico: Experiencias internacionales y elementos para el debate*. <https://www.idea.int/publications/catalogue/voto-electronico-experiencias-internacionales>
- Instituto Nacional Electoral [INE]. (2023). *Informe del voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Proceso Electoral 2023-2024*. Ciudad de México. <https://votoextranjero.mx>
- Lafleur, J. M. (2013). *Transnational Politics and the State: The External Voting Rights of Diasporas*. Routledge.
- Lafleur, J. M. (2016). Transnational politics and the public sphere: The political participation of Latin American and Caribbean migrants. En B. G. Ramírez y Tamaki (Eds.), *Migration, Public Policy, and the Politics of Identity in Latin America* (pp. 97-116). Springer.
- Magar, E. (2018). ¿Democracia a la distancia? Los dilemas del voto de los mexicanos en el extranjero. En L. Becerril y A. Aguilar (Eds.), *Democracia y representación política en México* (pp. 221-245). FCE.
- Moctezuma, M. (2014). *Migración y derechos políticos. Ciudadanía transnacional y representación política de los migrantes mexicanos*. Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford University Press.
- Tacher, D. (2024) *Evaluación de la justicia electoral en materia de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Proceso electoral*

2023-2024. Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C

Tintori, G. (2011). The transnational political practices of “Latin American Italians”. *International Migration*, 49(3), 168-188.

Zovatto, D. (2022). Tecnología y democracia: oportunidades y riesgos para América Latina. *Revista Electoral*, 2(66), 5-28.

Resoluciones

SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-21-2021>

SUP-JDC-338/2023 y acumulados. Juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía y recurso de apelación. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0338-2023>

SUP-JDC-394/2024 y acumulados. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. TEPJF. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0394-2024>

SEMBLANZAS

Alejandro Andrade Jaimes

Es ingeniero Mecánico y Eléctrico por la Universidad Iberoamericana y maestro en Alta Dirección de Empresas en el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa (IPADE). Cuenta con más de 30 años de experiencia, de los cuales 23 ha trabajado en el Instituto Nacional Electoral, donde ha estado a cargo desde 2011 de la Coordinación de Procesos Tecnológicos en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en la que ha tenido a su cargo los sistemas informáticos y operativos para la actualización del Padrón Electoral, la generación y entrega de la Lista Nominal de Electores, la Credencial para Votar (CPV) —tanto a nivel nacional como en el extranjero—, así como los servicios de información y consulta para la validación de los datos de la CPV.

Alejandro Sosa Durán

Licenciado en Sistemas Computacionales y de Administración por la Universidad del Valle de México, cuenta con 35 años de experiencia en materia electoral.

Ingresó al Instituto Federal Electoral (IFE, ahora INE) en 1991. Desde entonces ha ocupado diversos cargos, entre los que destaca el de director de área, que desempeñó por cerca de 22 años.

El 21 de junio de 2023 fue nombrado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como director ejecutivo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral. Durante su cargo han sobresalido importantes proyectos, entre los que se encuentran la implementación del Voto en el Extranjero (en 23 sedes consulares), la presentación de la Estrategia de Transformación Digital del Registro Federal de Electores, la participación y responsabilidad directiva en las elecciones federales del 2024-2025 y las elecciones extraordinarias del Poder Judicial de 2025.

Ana Luisa García Ramírez

Licenciada en Ciencias de la Comunicación, con especialidad en Comunicación Organizacional por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, cuenta con una maestría en Marketing Digital, enfocada en el diseño e implementación de estrategias de comunicación en entornos digitales. En 2020 publicó el libro *La transformación del voluntariado por el uso de las TIC en las OSC*, en el que analiza el impacto del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la participación social organizada. Desde hace más de nueve años colabora en el Instituto Nacional Electoral (INE), en la Coordinación Nacional de Comunicación Social (CNCS), en el área de Comunicación Organizacional. En el INE, durante 2023 y 2024, fue líder del proyecto F047610-Voto de los Mexicanos en el Extranjero para actividades de comunicación social del proceso electoral federal.

Avelino Meza Rodríguez

Es secretario general de Fuerza Migrante, de la cual es responsable de interlocución política. Reside en Nueva York y opera desde la oficina nacional de la organización en Washington, D.C., lo que le permite articular de manera directa la realidad de la comunidad mexicana en Estados Unidos con los espacios de incidencia institucional. Ha posicionado a la organización como un actor relevante en la agenda pública binacional, particularmente en el avance de los derechos político-electorales de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero.

Desde esta doble plataforma, coordina un modelo de operación binacional con presencia en diversos estados de la Unión Americana y en algunas de las principales entidades expulsoras de migrantes en México, con lo cual construye una visión integral del fenómeno migratorio que abarca origen, tránsito, integración y vinculación con el país de origen.

Actualmente lidera la consolidación del Ecosistema Fuerza Migrante, una estructura que articula la organización comunitaria, la formación de liderazgos, el desarrollo económico y la representación política. Este modelo se enfoca en generar herramientas, acuerdos y capacidades que fortalezcan el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil mexicana

en ambos países, así como en impulsar la educación como eje transversal de acción con base comunitaria.

Su trabajo se centra en construir puentes efectivos entre la comunidad, las instituciones y los gobiernos, lo cual promueve soluciones de largo plazo que trasciendan fronteras. Desde esta posición, impulsa la consolidación de un modelo binacional que reconoce a las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero como parte activa del sistema político mexicano.

Cecilia Aída Hernández Cruz

Es consejera electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) para el periodo 2024-2031. En el IECM ha ocupado cargos clave, como el de directora ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística y la titularidad de la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos. Anteriormente laboró en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como asesora, directora de divulgación y jefa de unidad de capacitación.

Es politóloga por la UAM-I, con maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.

Ha colaborado en la edición de revistas académicas de prestigio y fue directora de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. Su trayectoria incluye producción académica en temas políticos y electorales. Forma parte de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres y de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Claudia Berenice Corona Rodríguez

Es licenciada en Derecho y maestra en Fiscal por la Universidad de Guanajuato, así como especialista en Migración Internacional por El Colegio de la Frontera Norte.

En el año 2009 se incorporó al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) y en el 2011 asumió la Subdirección de Normatividad en la Coordinación Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, para apoyar en la instrumentación del sufragio desde el exterior en las elecciones de 2012.

Desde el 2013 se ha desempeñado como subdirectora de Vinculación Electoral de Mexicanos Residentes en el Extranjero en la Secretaría Técnica de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral (INE), año en que fungió también como secretaria técnica del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas para el Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero, cuyos resultados fueron presentados al Poder Legislativo como insumo para la reforma electoral de 2014 en la materia.

A lo largo de su trayectoria en el INE, ha colaborado en la implementación del voto extraterritorial en cerca de 40 procesos electorales, tanto a nivel federal como en el ámbito estatal.

Cuitláhuac Osorio Ayllón

Es secretario técnico de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral (INE) y coordinador de importantes proyectos, entre ellos, el Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero. También es maestro en Administración en Tecnologías de la Información e ingeniero en Sistemas Computacionales, ambas por el Tecnológico de Monterrey. Asimismo, cuenta con el diplomado Top Management del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Tiene más de 20 años de experiencia como consultor en tecnologías de la información y negocios, durante los cuales ha brindado su consejo y asesoría a empresas privadas e instituciones públicas.

Desde el 2011 es profesor de cátedra en la Escuela de Negocios del Tecnológico de Monterrey, campus Santa Fe, en donde imparte materias como Innovación de Modelos de Negocio, Administración, Dirección y Estrategias de Negocios, y Gestión de Talento.

Dentro del sector público ha desempeñado diversos cargos, como el de asesor en Tecnologías de la Información del Registro Nacional de Población (1997), el de subdirector de Sistematización de la Información para la Comisión Nacional de Vigilancia (1994-1997) y el de jefe del Departamento de Base de Datos dentro del Registro Federal de Electores (1992-1994).

Daniel Tacher Contreras

Doctor en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es profesor-investigador en la licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), nivel 1.

Entre sus publicaciones destacan los libros *Análisis del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2017-2018* (2020) y *Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero* (2019), ambos publicados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. También ha contribuido con capítulos en libros especializados, como “Mecanismos de representación para la ciudadanía mexicana residente en el extranjero” en *Acciones afirmativas rumbo a las elecciones de 2024 en Jalisco* (2023) e “Instituciones electorales” en *Manual de periodismo judicial electoral* (2022).

Asimismo, ha publicado artículos en revistas especializadas, entre los que se encuentran “Derechos de voto pasivo y activo de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero en el proceso electoral 2020-2021” en *Justicia Electoral* (2022) y “Latino Vote and Its Electoral Influence in the United States” en *Norteamérica* (2020). Además, ha coordinado informes técnicos, como el denominado “Evaluación de la justicia electoral en materia de derechos políticos de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero” (2024), publicado por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C.

Diego Alejandro Casas-Ramírez

Es estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales, becario ANID (Chile), politólogo y maestro en Política Comparada por la FLACSO (Ecuador). También es profesor de la Institución Universitaria Digital de Antioquia (Colombia) e investigador del Observatorio de Desigualdades (UDP-Chile). Sus intereses y líneas de investigación se centran en la política comparada, el comportamiento

político-electoral, los partidos políticos, la política transnacional y la relación entre desigualdades y democracia. Sus trabajos sobre estos temas han sido publicados en *Latin American Research Review*, *Perfiles Latinoamericanos* y *Migraciones*, entre otras revistas.

Efraín Jiménez Muñoz

Efraín Jiménez Muñoz nació en Nochistlán, Zacatecas, y emigró a los Estados Unidos en 1992. Actualmente es coordinador general del Colectivo de Federaciones y Organizaciones Mexicanas Migrantes en Estados Unidos y Canadá (COLEFOM), que está integrado por más de 106 federaciones, redes y organizaciones aliadas.

Desde 1999 forma parte de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California, en la que ha sido reconocido como Zacatecano del Año y ha ocupado diversos cargos en la mesa directiva, incluyendo el de vicepresidente y el de secretario de proyectos.

De 2014 a 2023 fungió como coordinador del Consejo de Federaciones Zacatecanas en Estados Unidos, integrado por 14 federaciones en California, Chicago, Texas y Oklahoma, entre otras.

Ha participado como panelista, moderador y delegado en temas de migración y desarrollo en múltiples foros internacionales, en los cuales ha colaborado con universidades, gobiernos y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en varios países alrededor del mundo.

Desde 2010 es integrante del International Steering Committee (ISC), comité asesor internacional que coordina al Foro Mundial de Sociedad Civil —que se celebra en paralelo con el Foro Mundial de Migración y Desarrollo (FMMD), el cual es un espacio global con un diálogo del más alto nivel en materia de migración y desarrollo convocado anualmente por las Naciones Unidas—.

WhatsApp: (+52) 34 67 00 13 15

Celular: (+1) 81 83 84 26 74

Correo electrónico: efrainjim@gmail.com

Elia Soledad Baltazar González

Es titular de la Dirección de Comunicación y Análisis Informativo en la Coordinación Nacional de Comunicación Social del INE y antes fue directora del Sistema Nacional de Noticiarios (SNN) del Instituto Mexicano de la Radio (IMER). Se desempeñó como periodista durante 35 años en diversos medios nacionales e internacionales, impartió cursos y talleres y fue maestra en la Escuela de Periodismo Carlos Septién García.

En el 2000 ganó el Premio Latinoamericano de Periodismo UNIFEM-ONU y en 2011 el Premio Latinoamericano de Periodismo sobre Seguridad Informática. Fue cofundadora de la Red de Periodistas de a Pie y ha colaborado en investigaciones y publicaciones internacionales, entre las que destacan la *Nieman Reports*, de la Universidad de Harvard, y en el libro *No Woman's Land*, coordinado por el International News Safety Institute (INSI). También ha participado con artículos y reportajes en los libros *Infancias vemos, migraciones no sabemos*, *72Migrantes*, de editorial Almadía, y *012-018: Ejes y transición de la República*, editado por la UAM-Xochimilco. Asimismo, es coautora del libro *Entre las cenizas*, de la editorial Sur Plus.

Félix Manuel de Brasdefer Coronel

Es ingeniero en Sistemas Electrónicos por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, con maestría en Tecnologías de la Información por el Instituto Tecnológico Latinoamericano.

A partir de enero de 2025, se desempeña como director de operaciones del Centro de Cómputo y Resguardo Documental del Instituto Nacional Electoral (INE), cargo que ya había ocupado anteriormente y durante el cual supervisó la ejecución de los procesos relacionados con la actualización de la base de datos del Padrón Electoral.

También fungió como encargado de despacho de la Unidad Técnica de Servicios de Informática del INE, y en el Proceso Electoral Federal 2023-2024 participó a través de la coordinación de la implementación de los sistemas informáticos.

Asimismo, fue encargado de despacho de la Coordinación de Procesos Tecnológicos del extinto Instituto Federal Electoral (IFE), en la que coordinó

las actividades en materia de procesos tecnológicos para la expedición de la Credencial para Votar y para la emisión de los listados nominales de electores.

Fungió, igualmente, como director de operaciones del Centro de Cómputo y Resguardo Documental del IFE y como director del Centro Regional de Cómputo en Xalapa, Veracruz, también del IFE.

Javier Hernando Masdeu

Doctor en Derecho, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Villanueva de Madrid e investigador del proyecto de investigación sobre desórdenes informativos y garantías electorales. Ha sido miembro de la Junta Electoral de Zona de Madrid y de la Junta Electoral Provincial de Madrid (Administración Electoral de España). Actualmente es director de Gabinete de la Presidencia del Pleno del Ayuntamiento de Madrid.

Karina Ivonne Vaquera Montoya

Es licenciada en Derecho, con mención honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México; maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, y diplomada en Transparencia y Anticorrupción por la Universidad Anáhuac. Fue abogada litigante desde el 2006 hasta septiembre del 2020.

Fue consejera electoral distrital del Instituto Federal Electoral (IFE) en los procesos electorales 2011-2012 y del Instituto Nacional Electoral (INE) en los procesos electorales 2014-2015 y 2016-2017, así como consejera electoral local del INE en el Estado de México en el Proceso Electoral 2017-2018.

En octubre del 2020 fue designada como consejera electoral del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) por el Consejo General del INE.

En 2024 coordinó el libro *Tiempo de mujeres*. Actualmente colabora en *El Sol de Toluca* y ha sido colaboradora especial en las revistas *Zócalo* y *Voz y Voto*, así como en *Milenio Estado de México* y *El Universal Estado de México*.

Margarita Moreno López

Es doctora en Comunicación por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, maestra en Políticas Públicas por el ITAM y licenciada en Comunicación por la UAM-Xochimilco.

Actualmente se desempeña como investigadora de proyecto en El Colegio de México, en donde ha centrado su trabajo en temas relacionados con la representación política de poblaciones vulnerables y minoritarias. Sus líneas de investigación están relacionadas con la comunicación y la cultura política, los procesos y autoridades electorales, el sistema mediático mexicano y la representación política de grupos vulnerables. Es autora del libro *¿Autoridades electorales capturadas?: la comunicación electoral en México*, editado por la Universidad Iberoamericana y la Cátedra UNESCO en Comunicación.

Ha ocupado cargos en el INE y en el otrora IFE, tales como el de coordinadora de asesores en el Consejo General, el de encargada de la Dirección de Radiodifusión, el de subdirectora de Transmisiones y el de asesora de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

María Elena Serrano Maldonado

Nació en Villa Victoria, Michoacán, México. A sus 5 años emigró junto con su familia al norte de California para trabajar como bracera en los campos agrícolas, pero siempre regresaba a su pueblo natal al final de la temporada de trabajo.

Comenzó su activismo a temprana edad, al defender los derechos de las trabajadoras agrícolas. A los 19 años se mudó a Los Ángeles, Ca., para continuar sus estudios, condado donde es muy conocida por su activismo y su amplia experiencia en organizaciones proinmigrantes.

Fue reconocida y nombrada presidenta de la Federación de Clubes Zatecanos del Sur de California para el periodo 1982-1985. Años después fue electa como vicepresidenta de la Asociación Cultural de Michoacanos en California.

Para el periodo 2017-2018, asumió la presidencia del Comité Mexicano Cívico Patriótico, Inc., en Los Ángeles. Ha sido asesora de Mujeres

Extraordinarias Foundation, miembro de la mesa directiva del Consejo de Federaciones Mexicanas en Norteamérica (COFEM), consejera de la Comisión de Asuntos Políticos de la Asociación Fuerza Migrante, diputada federal migrante en la LXV Legislatura 2021-2024, secretaria de la Comisión de Asuntos Migratorios e integrante de las comisiones de Relaciones Exteriores y Frontera Norte y de los grupos de amistad México-Italia, México-Croacia y México-Armenia.

Asimismo, ha recibido varias distinciones, como la presea Zaragoza Award, otorgada por la Organización de Poblanos en el Exterior en mayo de 2023; el doctorado *honoris causa* de la Federación Mexicana de Colegios de Abogados, A.C., en octubre de 2023; la Presea Morelos, por las autoridades de la Casa Morelos en noviembre de ese mismo año; o el doctorado *honoris causa* de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.

En 2024 inició una gran labor altruista en favor de la niñez de su tierra natal, Chinicuila, por lo cual recibió el agradecimiento de la sociedad a través del DIF municipal y el Ayuntamiento.

Al regresar a Los Ángeles, en agosto de 2024, fue nuevamente electa como presidenta del Comité Mexicano Cívico Patriótico, Inc. para el periodo 2025-2026, en el cual ha sido la única mujer presidenta y donde ha participado activa y orgullosamente desde 1980.

María Isabel Sánchez González

Es doctorante en Política Criminal, maestra en Prevención del Delito y Sistemas Penitenciarios y licenciada en Ciencia Política y Administración Urbana.

Ha coordinado proyectos de observación electoral enfocados en el voto de la ciudadanía mexicana residente en el extranjero. Como directora general de México en Números e Investigación Social y Política, A.C., encabezó la observación del proceso electoral del voto de las personas en prisión preventiva.

Actualmente lucha por eliminar las barreras político-electorales que enfrenta la ciudadanía neurodivergente, lo que impulsa una participación democrática más incluyente, equitativa y representativa.

Mariana Arzate Castillo

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México, es maestra en Estudios de Género por El Colegio de México y en Política Comparada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador. Su formación académica se ha enfocado en el análisis de la democracia, las instituciones y las desigualdades desde una perspectiva interdisciplinaria y comparada.

Ha trabajado en temas de autonomía de los organismos de administración electoral, voto en el extranjero, desinformación y migración, así como en la participación política de las mujeres. Cuenta con experiencia profesional como funcionaria en el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y en el Instituto Nacional Electoral (INE) y ha sido observadora electoral por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Maribel Solache González

Es diputada federal por la acción afirmativa migrante en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados (2024-2027). Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Tecnológica de México (UNITEC); actualmente cursa la maestría en Derecho Electoral en la Escuela Judicial Electoral.

Como diputada migrante, ha impulsado una agenda legislativa centrada en ampliar los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana en el exterior de la República, lo que incluye reformas para facilitar la credencialización consular, permitir el voto de mexicanas y mexicanos en el extranjero en elecciones judiciales e integrar a juventudes binacionales en órganos de representación. Participa activamente en las comisiones de Asuntos de la Frontera Norte, Reforma Política-Electoral y Relaciones Exteriores —en esta última, como secretaria— lo que fomenta políticas con enfoque transnacional, de justicia y derechos humanos.

Con una trayectoria binacional, se ha destacado como activista y organizadora comunitaria en México y Estados Unidos y promueve los derechos humanos, civiles y políticos de las personas migrantes. Durante

más de 25 años ha trabajado de la mano con comunidades mexicanas en el exterior y ha desarrollado proyectos de alfabetización, acceso a la ciudadanía, defensa legal, participación política y acompañamiento social a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En Estados Unidos, ha impulsado campañas para el voto latino, la participación cívica de la comunidad mexicana, el Censo 2020 y la protección de personas indocumentadas. También ha colaborado con decenas de organizaciones sociales, religiosas y académicas, así como con medios de comunicación locales y nacionales.

Desde la Cámara de Diputados, impulsa iniciativas legislativas para garantizar la inclusión, protección y bienestar de las y los migrantes y fortalece la interlocución institucional con autoridades, organizaciones y liderazgos comunitarios en ambos lados de la frontera.

Asimismo, ha sido reconocida por su liderazgo por instituciones como la Asamblea de California, el Congreso de la Ciudad de México, el Consulado de México en San Diego y por medios de comunicación como Univisión y Telemundo, que han documentado su labor en defensa de la comunidad migrante.

Mateo Fierro Torres

Es magíster en Política Comparada por la FLACSO Ecuador y licenciado en Ciencia Política, con subespecialización en Filosofía, por la Universidad San Francisco de Quito. Sus intereses de investigación se centran en el comportamiento electoral, la eficacia política y la participación política digital. Ha publicado artículos académicos que abordan el apoyo democrático, la polarización afectiva y el voto migrante. Actualmente se desempeña como investigador junior en el Laboratorio de Transparencia y Anticorrupción (LabTA) y como docente de Geopolítica en la Universidad UTE, en Quito, Ecuador.

Mirela Barrios Goila

Es maestra en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México y licenciada en Sociología por la Universidad Nacional

Autónoma de México (UNAM). En 2024 coordinó el Observatorio Binacional del voto y la representación de la ciudadanía mexicana residente en el exterior, proyecto de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., del cual también formó parte en 2021. Ha participado en proyectos de investigación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y la Universidad Iberoamericana. Desde 2025 colabora con Iniciativa Baktún con la coordinación de programas de liderazgo juvenil comunitario en la península de Yucatán.

Rafael Rubio Núñez

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid e investigador principal del proyecto de investigación sobre desórdenes informativos y garantías electorales. Asimismo, es investigador del Ius Constitutionale Commune en América Latina (ICCAL Lab) en el Instituto Max Planck (2025-2027) y miembro del Comité Asesor de Transparencia Internacional, en España, del Comité Académico de la Red Global por la Justicia Electoral y del Grupo de Investigación Tecnología y Democracia. Ha sido subdirector del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, presidente del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid y miembro de la Comisión de Venecia.

Raúl Torres Guerrero

Es licenciado en Relaciones Internacionales (*cum laude*) por el Endicott College de Boston Massachusetts, cuenta con estudios de Gobierno en la Universidad de Harvard, así como en Asuntos Internacionales por la American University of Paris.

Fue el único mexicano de la generación 2011 aceptado en el Programa de Negociación de la Harvard Law School. Tiene un diplomado en Análisis Político Estratégico por el CIDE y otro en Negociaciones Difíciles por el Harvard Negotiation Institute. Es maestro en Gerencia Política en The George Washington University, en Washington D.C.

Ha sido seleccionado por la revista *Líderes*, de Estados Unidos, como uno de los latinos más destacados en Washington D.C., y ha sido parte de los 300 líderes más influyentes de México. Fue el primer diputado

migrante en el Congreso de la Ciudad de México y en 2024 fue reelecto para continuar en esta encomienda.

Teléfono: (55) 51 30 19 00

Correo electrónico: raul.torres@congresocdmx.gob.mx

Página web: www.congresocdmx.gob.mx/dip-raul-jesus-torres-guerrero-67.html

Reyes Rodríguez Mondragón

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), realizó estudios de posgrado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati, España. Es autor de diversos artículos y publicaciones académicas, ha sido profesor en distintas instituciones y dirigió la Licenciatura en Derecho del CIDE.

Asimismo, ha ocupado cargos en los tres poderes públicos, al igual que en órganos autónomos. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), fue magistrado en la Sala Regional Monterrey y, actualmente, se desempeña como magistrado en la Sala Superior.

Sandra Olivia Barraza León

Licenciada en Derecho por la Universidad del Valle de México (UVM), campus Hermosillo, y maestra en Política y Gestión del Desarrollo Social por la Universidad de Sonora (UNISON), ha laborado en diversos medios de comunicación en Sonora. En su ejercicio profesional ha cubierto procesos electorales federales y locales; cuenta con un diplomado de Formación en Procedimientos Electorales, impartido por el Instituto Nacional Electoral (INE), entre otros cursos; ocupó la Dirección de Difusión y Campañas Institucionales en el INE en la Ciudad de México, donde también se desempeñó como asesora en la oficina de la Presidencia del Consejo General del mismo instituto. Actualmente es coordinadora de Comunicación Social del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora.

Verónica Isabel Sosa Martínez

Es maestra en Derecho Electoral por la Universidad Autónoma de Durango, campus Zacatecas, y licenciada en Comunicación Gráfica.

Desde agosto de 2022 encabeza la Dirección de Capacitación Electoral en la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Ingresó al Instituto Federal Electoral en 1999, es integrante del Servicio Profesional Electoral Nacional desde 2008, con titularidad, y concluyó el Programa de Formación.

Ha ocupado diversos cargos, entre los que destacan el de la Vocalía de Organización Electoral Distrital en la 02 Junta Distrital Ejecutiva de la Ciudad de México (2011), el de la Vocalía de Organización Electoral Local en el estado de Guerrero, donde participó en las elecciones federales concurrentes de 2014-2015, y el de la Vocalía de Organización Electoral Local en el estado de Zacatecas, donde participó en la organización de la elección extraordinaria del municipio de Zacatecas en 2016 y en los procesos electorales de 2017-2018 y de 2020-2021.

Ha participado en los procesos electorales federales, locales y concurrentes correspondientes a los años 1999-2000, 2002-2003, 2005-2006, 2008-2009, 2011-2012, 2014-2015, 2017-2018 y 2020-2021; en las elecciones extraordinarias de Tixtla, Guerrero, en 2015 y en las de Zacatecas en 2016, así como en la Consulta Popular de 2021 y en el proceso de Revocación de Mandato de 2022.

Como titular de la Dirección de Capacitación Electoral, participó en la coordinación de la integración de las mesas directivas de casilla de los procesos electorales federales, locales y concurrentes correspondientes a los años 2022-2023, 2023-2024, 2024-2025 y 2025-2026; en las elecciones extraordinarias de Tamaulipas en 2023, en las de Chihuahua, Hidalgo, Michoacán, Tlaxcala y Yucatán en 2024; en las de Puebla y Chiapas en 2025, así como en el Proceso Electoral Extraordinario para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación 2024-2025.

Willibald Sonnleitner

Es profesor investigador de El Colegio de México, donde enseña Sociología Política, Metodología y Sociología Electoral; es miembro del Sistema

Nacional de Investigadoras e Investigadores (nivel 3), y especialista de análisis socioterritorial del voto y de procesos de cambio político en Latinoamérica. Se graduó del Sciences Po Paris, con maestría y doctorado por la Universidad de París, sus investigaciones han sido publicadas en ocho libros y más de setenta artículos de revistas y capítulos de obras de prestigio internacional.

Fue profesor invitado en el Sciences Po, el Paris Institute for Advanced Study y las universidades de Waseda, París, Chicago, Columbia y Harvard. Ha fungido como experto en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México y en Panamá, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Centroamérica, en el TSE de Panamá y en la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Haití; así como en el Instituto Federal Electoral (IFE), el INE, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en México. Ha participado como observador y coordinador en más de 20 misiones de asistencia y de observación electoral en Bolivia, Colombia, Panamá, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Chiapas, el Estado de México, Oaxaca, la Ciudad de México, San Luis Potosí y Haití.

En 2015 recibió el Premio Nacional de Investigación Social y Opinión Pública y actualmente contribuye con regularidad como experto electoral en algunos medios de comunicación, como en Mapas y Votos.

Yuriko Takahashi

Es profesora e investigadora de Ciencias Políticas en la Universidad de Waseda (Japón). Es doctora en Gobierno por la Universidad de Cornell. Ha estudiado cómo se representan los intereses de los grupos vulnerables en las democracias de reciente creación en América Latina, con especial atención a México. Entre 2021 y 2023, fue investigadora visitante del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, donde llevó a cabo un estudio sistemático sobre las actitudes políticas y la participación de las inmigrantes y los inmigrantes mexicanos residentes en Estados Unidos. En él, se abordaron cuestiones como las razones de la baja tasa de voto en el extranjero, qué tipo de inmigrantes votaban, qué tipo de información electoral recibían

y cómo tomaban sus decisiones de voto. En la actualidad, está llevando a cabo diversas encuestas y estudios experimentales sobre la subrepresentación de las y los votantes latinos en Estados Unidos.

Voto desde el extranjero 2024.
Experiencias, aprendizajes y rutas de acción
para futuros ejercicios democráticos

La edición estuvo al cuidado de la
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

