

# Observatorio Binacional
## del voto de los mexicanos residentes en el extranjero

**2018** / Resumen ejecutivo

Esta publicación fue realizada en el marco del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2018.

El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

Elio Arturo Villaseñor Gómez
Director General

Daniel Tacher Contreras
Coordinador del proyecto

**Contenido**

Daniel Tacher Contreras
Verónica Noriega González
Guadalupe Cruz Jaimes
Ángeles Calderón San Martín
Tadeo Bacilio Muñoz
José Aguilar Ocadiz

**Edición y estilo**

Xiomara Peraza Torres

**Diseño**

Karla Ambrosio Torres

Reporte es una publicación editada por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C. Calle Tepic 83, Col. Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, Cd. de México, C.P. 06760, Tel. (52) (55) 5514 1072, www.iniciativaciudadana.org.mx. Este número se terminó de imprimir en septiembre de 2018 con un tiraje de 1000 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.

*Portada elaborada con vectores gratuitos de freepik e imágenes sin derechos de autor del Instituto Nacional Electoral y otras fuentes libres en internet.*

# Contenido


| | |
|---|---|
| **Introducción** | **5** |
| **Análisis normativo e institucional del voto de los mexicanos residentes en el extranjero** | **6** |
| **La experiencia de registro y ejercicio del voto en los Estados Unidos** | **13** |
| **Análisis binacional elecciones 2018** | **22** |
| **Análisis de las plataformas electorales** | **27** |
| **Recomendaciones a las instituciones electorales** | **32** |
| **Recomendaciones legislativas** | **33** |
| **Recomendaciones en materia de política pública** | **34** |

## Introducción

México, un país con una larga tradición migratoria, donde este fenómeno se presenta en todas sus formas. Es un país de origen, tránsito, destino, de histórica acogida de asilados y refugiados y, más recientemente, expulsor de solicitantes de asilo y refugio producto de la violencia. Como país expulsor, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) calcula que 11 millones 91 mil 989 personas nacidas en México viven fuera del país, de las cuales 97.79% radica en los Estados Unidos.

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) señalaba en 2014 que el número de personas en territorio nacional ascendía a 122.3 millones. Los mexicanos residentes en Estados Unidos (nacidos en México y ciudadanos norteamericanos) representan 27% de dicha población. Si solamente se tomara como referencia la cantidad de mexicanos en el extranjero, calculado por la SRE, los connacionales significarían 9.7% de los habitantes del país. Sin duda, el peso demográfico de esta población es una de las principales razones para hablar sobre el voto en la distancia, desde la configuración de los derechos políticos transnacionales e introducirlos formalmente en la agenda política en México.

El proyecto Observatorio Binacional del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, que llevó a cabo Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C., se planteó como objetivo principal evaluar el modelo de votación extraterritorial en sus tres dimensiones: registro de electores, mecanismo de votación, y escrutinio y cómputo, a partir de la evidencia empírica, a fin de documentar las opiniones, percepciones y conocimiento de los ciudadanos binacionales sobre el proceso y agenda de política pública orientada a la comunidad mexicana residente en Estados Unidos, así como de información estadística propia del proceso electoral.

Por tercera ocasión, el 1° de julio, la ciudadanía mexicana residente en el exterior pudo ejercer su derecho al voto en una elección federal. En este proceso las condiciones fueron distintas. La reforma política de 2014 formó un sistema nacional electoral que abrió la posibilidad de atender algunos vacíos y problemáticas del modelo de votación desde el extranjero, además de impulsar un amplio proceso de armonización legislativa a nivel estatal que fortaleció los derechos de los mexicanos que viven fuera del país para el ejercicio de sus derechos políticos.

El proceso electoral 2017-2018, en el marco de esta amplia transformación, representó un momento histórico debido al desafío institucional de organizar la jornada electoral con el mayor número de cargos públicos en contienda. La elección más grande de la historia de México, no podía dejar fuera el voto extraterritorial. Así, los residentes en el exterior pudieron elegir al Ejecutivo Federal, la conformación de la Cámara de Senadores, a siete ejecutivos estatales y a un diputado migrante en la legislatura local de Jalisco.

En este contexto, la observación electoral del voto de los mexicanos que viven fuera del país ofrece la oportunidad de hacer una evaluación de la reforma de 2014, para identificar las fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad que permitan robustecer el ejercicio de los derechos políticos de los connacionales residentes en el extranjero, a nivel federal y estatal.

**Análisis normativo e institucional del voto de los mexicanos residentes en el extranjero**

En una primera instancia, se registraron y evaluaron las decisiones, actividades y resultados institucionales que realizaron las autoridades electorales nacional y locales en materia de los elementos que forman el mecanismo de voto desde el extranjero. Considerando el nuevo modelo institucional, era central conocer los resultados de concentrar las decisiones sobre la implementación del modelo a partir de lineamientos generales que unificaron las actividades. La centralización consolidó una Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE).

Con la implementación de la reforma constitucional de 2014 en materia político electoral y con la creación del INE, se modificaron las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos en beneficio de la ciudadanía residente en el extranjero. Con el objetivo de atender las necesidades propias del proceso electoral 2017-2018 en materia de derechos políticos, se instaló la Comisión Temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, según el acuerdo del Consejo General INE/CG665/2016, posteriormente en septiembre, mediante el acuerdo INE/CG408/2017, se dio continuidad a los trabajos de la comisión conformada por los consejeros Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández y la consejera Adriana Favela Herrera. Esta comisión comenzó su labor en septiembre de 2016 y concluyó al término del proceso electoral.

Para el desarrollo de las actividades del voto desde el extranjero se aprobó el Plan de Trabajo por acuerdo INE/CVMRE-02SE: 18/01/2017 mediante el cual las actividades se concentrarían en conocer, emitir recomendaciones y solicitudes que impacten en los procesos Electoral Federal 2017-2018, para elegir la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y las Senadurías por el principio de representación proporcional, y los procesos Electorales Locales 2017-2018, en las entidades cuya legislación contemple el voto de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero —Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán— para las elecciones de Gubernatura de entidad federativa, Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, y Diputación Local por el principio de representación proporcional de Jalisco.

Con la aprobación del Plan Integral de Trabajo del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (Acuerdo INE/CG194/2017), la comisión procedió a de-

sarrollar los documentos rectores entre los que se encuentran los Lineamientos para la conformación de la LNERE y los Lineamientos para la organización del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, ambos aprobados por el Consejo General en junio de 2017 en los acuerdos INE/CG195/2017 e INE/CG196/2017. Con este marco, se instaló un grupo de trabajo para el desarrollo del proceso federal y local al que se integraron autoridades del INE y de los OPL de las entidades federativas mencionadas anteriormente.

*Registro de Electores. Conformación de la LNERE.*

La nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) señala en el párrafo primero del artículo 128 que el Padrón Electoral se agrupará en dos secciones, una con información básica de los ciudadanos residentes en México y la otra con los residentes en el extranjero. De esta forma, se atendieron dos grandes problemáticas, la imposibilidad de obtener, actualizar o renovar la credencial para votar en el extranjero y la creación de un padrón permanente. Este avance en la reforma electoral contempla plazos limitados para la expedición de credenciales en el extranjero. De acuerdo con el artículo 334, el INE dispondrá de 105 días para conformar la LNERE para efectos de la elección. En un inicio, la ley también establecía un plazo de noventa días para realizar el trámite de credencialización en cada proceso electoral. Sin embargo, en agosto de 2014, se aprobó el acuerdo INE/CG139/2014 que establece la credencialización en el extranjero como un proceso permanente.

Para realizar el proceso de registro de electores a través de las sedes diplomáticas y poner a disposición de la población en el extranjero los medios para la recepción de los requisitos necesarios, el INE y la SRE firmaron el "Convenio Específico, en materia del trámite de la Credencial para Votar por conducto de las representaciones de México en el exterior", mediante el acuerdo INE/CG1065/2015 suscrito en diciembre de 2015. De esta forma, las representaciones consulares quedaron facultadas para recibir la documentación correspondiente. Por su parte, el INE es responsable de la recepción de las solicitudes, revisión de sus expedientes, deliberación sobre su procedencia, emisión de la credencial para votar desde el extranjero y entrega al connacional. Además, el mismo acuerdo señala los mecanismos necesarios para la distribución y entrega, recurriendo al sistema de contacto, el cual debía de ser proporcionado por la o el ciudadano en su solicitud de incorporación.

Este modelo consta de cinco pasos. En el primero, las personas que realizan su trámite deben hacer una cita en los medios dispuestos por la SRE para la atención del público. En las oficinas de la Cancillería, el personal registra los requisitos previstos en el artículo 156 de la LEGIPE y captura las solicitudes a partir de la documentación proporcionada. En una tercera etapa, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) recibe el expediente electrónico para

su procesamiento, verificando la información e identificando en la base de datos los registros que pudieran existir de la persona que lleva a cabo el trámite. Con ello, se valida la información a fin de inscribir o actualizar los registros correspondientes. Finalmente, se entregan las credenciales en el domicilio de los solicitantes. A los pasos anteriores, debe agregarse un procedimiento de activación de la credencial, este fue incorporado el 8 de enero de 2016 por la DERFE, mediante el Acuerdo DERFE/01/2016, y aprobado el 17 marzo por la Junta Ejecutiva del Instituto, mediante el acuerdo INE/JGE63/2016.

*Solicitudes de Credenciales para Votar con Fotografía en el Extranjero*

El modelo de operación completo de la credencialización en el extranjero requiere de los siguientes pasos: 1) Tramite de la credencial para votar; 2) recibir la credencial para votar; 3) activar la credencial, y 4) notificar la intención del votar (de conformidad con el artículo 332 del LEGIPE).

El registro de electores en el extranjero contempla los mismos requisitos que los solicitados por los residentes en territorio nacional de conformidad con el artículo 135 de la LEGIPE (acta de nacimiento, una identificación con fotografía y un comprobante de domicilio). En muchas ocasiones, los requisitos de documentación representan un desafío particular para la población migrante no documentada. Según el Pew Hispanic Center (2011), la población migrante indocumentada en Estados Unidos se calcula en 6.5 millones de personas.

Desde el inicio del proceso en febrero de 2016 al 31 de marzo de 2018 (cuando finalizó el registro para conformar la LNERE), 672 mil 855 personas solicitaron su credencial para votar con fotografía en embajadas y consulados. Durante los 25 meses de credencialización en el extranjero, en promedio se realizaron 25 mil 879 trámites cada mes. En este lapso, el periodo de mayor crecimiento en los trámites se registró entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, pasando de 541 mil 358 a 672 mil 855. Es decir, en cuatro meses se registraron 131 mil 497 trámites, un promedio de 32 mil 874 al mes. Tan solo en materia de solicitudes si la tendencia se mantuviera los próximos seis años hacia el 2024 se tendrían registrados un millón 863 mil 288 trámites de credenciales emitidas en el extranjero. En paralelo el proceso de entregas de credenciales llegó a 83.28% de los ciudadanos que realizaron su solicitud. En promedio, durante los 25 meses de este proceso, se entregaron 21 mil 552 credenciales mensualmente. Nuevamente, si nos apegamos a la proyección de los próximos seis años, para el proceso electoral de 2024, se podrían entregar un millón 551 mil 744 credenciales de ciudadanos residentes en el extranjero. En la Gráfica 1 se puede observar el aumento en el registro de los ciudadanos para obtener la credencial.

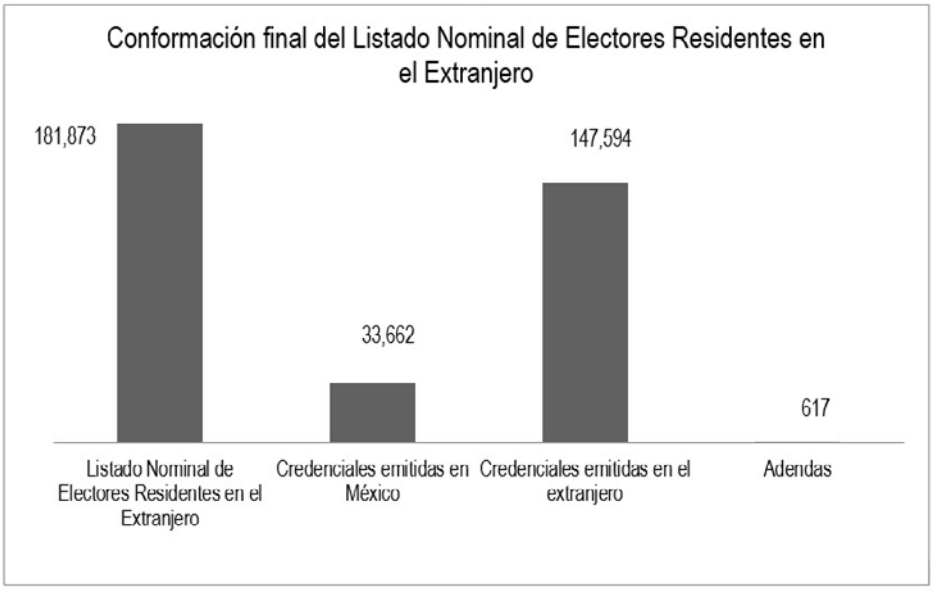
Gráfica 1




Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Los procedimientos relativos al registro de electores concluyeron en su totalidad el 28 de mayo de 2018, una vez que el Consejo General aprobara el acuerdo INE/CG465/2018, en el cual se declaró la validez y definitividad del Padrón Electoral y las Listas Nominales de Electores, entre ellas la LNERE. Como resultado del amplio número de credenciales tramitadas y entregadas en el extranjero, la LNERE se conformó por un 81.15% de ciudadanos con credenciales solicitadas en embajadas y consulados, solamente 18.5% se registraron con credencial emitida en México (Gráfica 2). En comparación con la elección del año 2012, si solamente se considera a los ciudadanos con credencial emitida en el extranjero el crecimiento fue de 166.81%. Comparando el conjunto y sumando la elección de 2006, el crecimiento del LNERE demuestra la importancia del proceso de credencialización en el exterior.

Gráfica 2




Fuente: Elaboración propia con información del INE.

*Mecanismos de votación*

Para el caso del voto desde el extranjero, el reto es doble, por un lado, garantizar que el mecanismo sea accesible y confiable, por otro, que se establezcan los elementos de certeza que eviten cuestionamientos sobre posibles alteraciones garantizando el principio básico de "una persona, un voto" y que solamente quienes se registren para votar, lo hagan.

El artículo 329 de la LEGIPE brinda facultad al Consejo General para determinar mecanismos de votación diversos, señala que "podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto". Por consiguiente, el Consejo General del INE determinó estudiar la posibilidad de contar con un mecanismo de voto electrónico por internet. Para ello, emitió el acuerdo INE/CG770/2016 el 24 de octubre de 2016, que contenían los "Lineamientos para el desarrollo del sistema del voto electrónico por internet para los mexicanos residentes en el extranjero". Sin embargo, se concluyó que los tiempos no eran suficientes para llevar a cabo el ejercicio del sufragio por esta vía. Cerrada la posibilidad de implementar mecanismos de votación electrónica y de entrega de boletas en forma presencial en sedes diplomáticas, por tercera ocasión, se determinó utilizar el medio postal. Los lineamientos que contienen el conjunto de la regulación fueron acordados el 28 de junio de 2017 por el Consejo General del INE mediante el Acuerdo INE/CG196/2017.

A diferencia de las experiencias anteriores de voto postal, en esta elección se determinó utilizar los servicios de la empresa UPS. Ello tuvo como objetivos garantizar la entrega de los Paquetes Electorales Postales (PEP) y asumir los costos (portes pagados, códigos de barras, cupones internacionales, entre otros) por parte del INE. De esta forma, la ciudadanía debió regresar a México sus sobres-voto, antes de las 08:00 horas del 30 de junio, y el Instituto se dio a la tarea de resguardar las boletas de cada elección.

La integración de los PEP implicó una labor prácticamente artesanal. Los PEP, uno a uno, debieron conformarse con la documentación necesaria y verificar que se integraron de manera correcta. La integración y empaquetamiento de los PEP fue realizada por 200 personas en dos turnos, de 9 a 22 horas, los siete días de la semana con cédulas de armado individual ("Despliega INE integración y envío del Paquete Electoral Postal del voto de los mexicanos en el extranjero", 2018). Bajo este procedimiento, se entregaron 169 mil 811 paquetes de manera oportuna, mientras que 116 electores recibieron su paquete fuera de tiempo. Sin embargo, es necesario apuntar que del total de los 181 mil 873 PEP integrados se presentaron inconsistencias en el archivo para la generación de guías de envío en más de 44 mil.

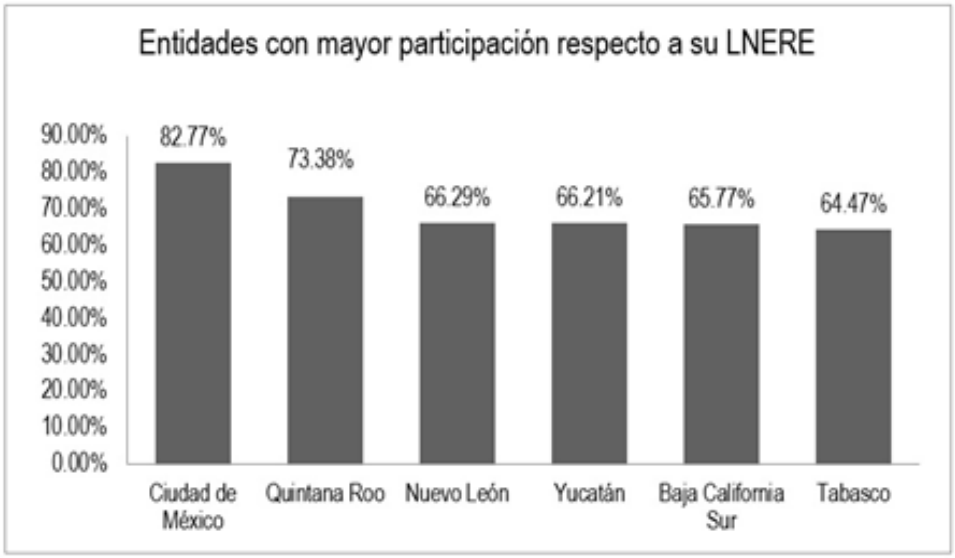
*Escrutinio y cómputo*

La concentración de las actividades de escrutinio y cómputo se realizaron en una sede denominada Local Único, ubicada en el Instituto Tecnológico de Monterrey campus Ciudad de México, donde se reprodujeron los mismos mecanismos y logística que en procesos pasados, debido al convenio de colaboración que permitía el uso gratuito de las instalaciones desde 2006.

Por su parte, la Junta General Ejecutiva, mediante el Acuerdo INE/JGE77/2018, determinó el funcionamiento de un total de 153 Mesas de Escrutinio y Cómputo que atendieron la elección federal y 103 Mesas de Escrutinio y Cómputo Únicas para las elecciones concurrentes. Se calculó la participación de un presidente, un secretario, dos escrutadores y dos suplentes generales para las mesas exclusivamente federales. Para las elecciones concurrentes, un presidente dos secretarios, cuatro escrutadores y dos suplentes generales. En total para las 256 mesas fue necesario la capacitación de mil 845 ciudadanos.

Con este proceso se contabilizaron los 98 mil 470 votos recibidos hasta el 30 de junio a las 8:00 hrs. El INE informó la entrega de 169 mil 811 PEP y la recepción extemporánea de mil 200 sobres voto (Respuesta a Solicitud de Información, INE/UTyPDP/DAIPDP/SAI-AS/2169/2018), lo que implica que se desconoce el destino de 70 mil 141 sobres voto que fueron entregados, pero no regresaron para su conteo, o en caso de recepción extemporánea, para su destrucción.

Gráfica 3




Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Como puede verse arriba en la Gráfica 3, en cada entidad observamos que la ciudadanía residente en el extranjero con el mayor nivel de participación es Ciudad de México, Quintana Roo, Nuevo León, Yucatán, Baja California Sur y Tabasco.

*Resultados en elecciones locales: Puebla y Ciudad de México*

El registro de electores, el mecanismo de votación, así como el escrutinio de los votos quedó totalmente en manos del INE por lo que los OPL solamente recibieron los resultados para incorporarlos al cómputo final de cada entidad. En la Tabla 1 se muestra el concentrado de votos recibidos por tipo de elección en los casos de Chiapas, Guanajuato y Jalisco. Las elecciones para gobernador, así como para diputado migrante en Jalisco tuvieron mayor votación que los comicios federales. En contraste, el resto de las cuatro entidades con voto en el extranjero disminuyeron su votación respecto a la votación del ejecutivo federal.

Tabla 1
Comparativo de votos recibidos por elección en entidades concurrentes

| Entidad | Elección Presidencial | Elección de Senadores | Elección para Ejecutivo Local | Diputado Migrante |
|---|---|---|---|---|
| Chiapas | 837 | 1,092 | 1,101 | |
| Ciudad de México | 23,842 | 22,403 | 20,841 | |
| Guanajuato | 4,824 | 4,519 | 4,826 | |
| Jalisco | 8,141 | 8,432 | 8,524 | 8,501 |
| Morelos | 1,854 | 1,849 | 1,843 | |
| Puebla | 6,015 | 5,991 | 4,931 | |
| Yucatán | 684 | 666 | 681 | |

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales Nacional y OPL correspondientes.

Un aspecto a destacar en las elecciones locales, fue la responsabilidad de los OPL de ofrecer información sobre las candidaturas correspondientes. De ahí la importancia que estos órganos se integren de forma proactiva en las actividades de difusión de sus elecciones locales, estableciendo programas permanentes de vinculación, comunicación, educación cívica y fomento a la participación ciudadana desde el extranjero.

La Ciudad de México contó con la votación más alta de todos los casos locales. Para esta elección se registró una participación de 72.82%. Sin duda, la campaña de promoción "Voto Chilango" tuvo efectos positivos en el ejercicio de este derecho. En el caso de Puebla, la promoción del voto en el extranjero quedó limitada a las acciones generales realizadas por el INE, en las cuales se involucró a los OPL. Inclusive el Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEE) remitía al micrositio del INE denominado voto extranjero, a diferencia de lo realizado por otros OPL. A

pesar de carecer de una estrategia específica, la ciudadanía poblana pasó de ser la séptima entidad de votantes en 2012 a la tercera en 2018, con 10 mil 832 registrados. Con las complicaciones de registro señaladas y de envíos incompletos de votos en los sobres regresados a México, los poblanos en el extranjero tuvieron una participación de 55.53% en la elección presidencial, pero solamente de 45.52% para la elección de gobernador.

**La experiencia de registro y ejercicio del voto en los Estados Unidos**

Consientes que los procesos electorales son procesos ciudadanos por esencia, establecimos la prioridad de dar voz a la comunidad residente en el extranjero. La observación de las actividades institucionales de un proceso de votación complejo, como es el voto desde el extranjero, debe de completarse con la documentación de las opiniones, percepciones y grados de conocimiento del modelo de votación por parte los ciudadanos que residen en el extranjero, particularmente en los Estados Unidos, donde habita la mayoría de la diáspora. Se reconoce con ello que la importancia de la democracia está en la voz ciudadana.

Tomando en cuenta lo anterior, las encuestas del Observatorio buscaron evaluar el modelo de votación en el exterior a partir de las respuestas de la comunidad migrante y sus familiares en México en temas tales como 1) interés en temas políticos, 2) relaciones familiares binacionales, 3) opiniones y conocimiento sobre el proceso de registro y voto desde el exterior, 4) confianza en el sistema político mexicano y 5) las plataformas políticas de los candidatos de los ejecutivos federales y locales en cuestiones de la población migrante y retornada.

En Estados Unidos se eligieron las tres primeras zonas metropolitanas con mayor número de mexicanos, tales como Los Ángeles, California, Chicago, Illinois, y Houston, Texas. A parte de estas ciudades, se eligió Nueva York, Nueva York, debido a su tradición como ciudad de alta migración, así como dos localidades con una historia migratoria más reciente, tales como Las Vegas, Nevada, y Nashville, Tennessee.

En el caso de México, el estudio se enfocó en las experiencias de familiares de migrantes y retornados en la región de Puebla, concretamente en la región de la Sierra Nevada de Puebla, que corresponde a un estado de expulsión tradicional, y el caso de la Ciudad de México, donde si bien la migración internacional es una experiencia relativamente nueva, es la entidad con mayor número de registros en la LNERE, con 28 mil 616.

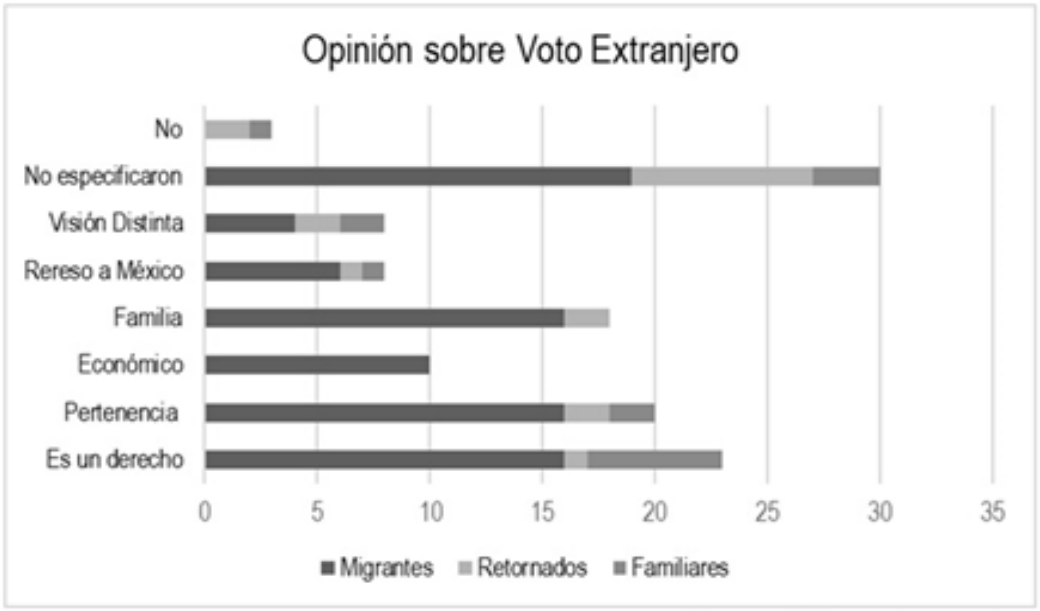
Para el presente estudio se entrevistó a un total de 74 personas en los

Estados Unidos con los siguientes perfiles: líderes migrantes (20), migrantes concientizados (37) y pertenecientes a la generación 1.5 (17)[1]. Así como a 31 individuos en México con las siguientes características: retornados mayores de 30 años (9), retornados menores de 30 años (8) y familiares de migrantes (14).

*Panorama del voto de los mexicanos en el extranjero*

En general, pudimos comprobar que a pesar del gran interés que existe en el tema político mexicano y de la alta aceptación del derecho al voto desde el exterior (Gráfica 4), solo una minoría de las personas migrantes y retornadas había participado en las elecciones mexicanas con anterioridad desde los Estados Unidos (16%).

Gráfica 4




Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al proceso electoral 2018, del total de entrevistados en Estados Unidos 51% dijo haber completado el trámite para ejercer su derecho al voto (Gráfica 5). No obstante, 18% de quienes completaron el proceso no había recibido su PEP, cuando las entrevistas se llevaron a cabo. Por otro lado, 41% manifestó que no comenzó su proceso para poder ejercer el sufragio en el exterior. De ellos 19% declaró que votaría en México, debido a que en su país de origen podrían elegir cargos locales (la mayoría de ellos son líderes migrantes), 19% reveló que no se habían enterado a tiempo, mientras que 16% dijo no cumplir con los requisitos, 10% consideró que el trámite era muy complicado y 10% adicional expresó desconfianza en el proceso.

1 Personas que son hijos de padres mexicanos y que fueron traídas a la Unión Americana antes de cumplir la mayoría de edad (18 años).

Otros motivos expresados por los entrevistados fue el miedo a que los deportaran debido al clima antiinmigrante que se vive en los Estados Unidos, la desconfianza en los candidatos y/o el INE o que simplemente habían dejado pasar la fecha. En algunos casos, las personas no pudieron registrarse porque no había citas disponibles en el consulado antes de la fecha límite (31 de marzo), situación registrada en la ciudad de Nashville.

Gráfica 5




Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de las personas que pudo emitir su voto, reside en las ciudades de Los Ángeles y Chicago. Dentro del universo de la muestra se percibe que las personas de mayor edad (56 en adelante), fueron quienes más se registraron para votar (73%), mientras que los de menor edad (18-25) tuvieron menor interés. Por otro lado, las personas que completaron su registro para sufragar desde el extranjero, migraron mayoritariamente después de 2001 (45%). Además, cuentan con documentos de residencia legal en el país del norte, ya que 66% había viajado a México.

*Relaciones familiares binacionales*

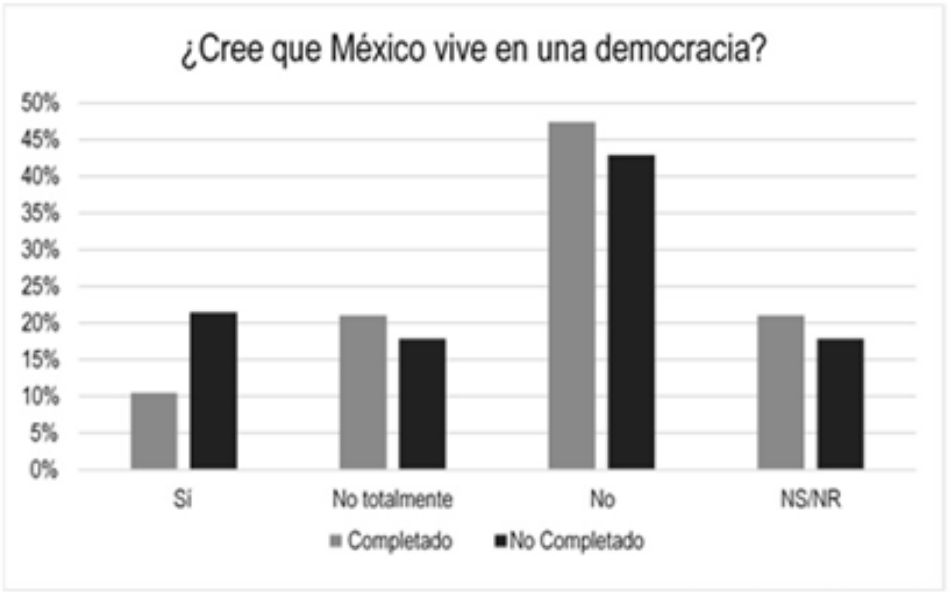
La gran mayoría de las personas residentes en Estados Unidos se comunica de manera frecuente con sus familiares en México. Así, 79% de las personas que completaron el trámite del voto se comunican con sus parientes en México al menos una vez a la semana, la proporción desciende a 58% entre quienes no completaron el proceso del voto. En general hablan de temas familiares y, en menor medida sobre la situación económica. El tema político se discutió más conforme se acercaban las elecciones, aunque un número importante de entrevistados manifestó que

es un asunto sensible, por lo que evita tocarlo. Es interesante notar que contrario a lo que se puede suponer, las personas que no completaron el trámite hablan generalmente más sobre política que aquellas que sí concluyeron el proceso de registro.

*Confianza en las instituciones político electorales*

Tras llevar a cabo el análisis de las opiniones, podemos concluir lo siguiente respecto al voto de los mexicanos en el extranjero y su implementación: la mayoría de las personas entrevistadas cree que el sistema electoral mexicano tiene graves fallas, lo cual se ve reflejado en los bajos niveles de confianza en las instituciones político electorales mexicanas. Aunque en general coinciden en que existen elecciones libres, las personas participantes no podían afirmar que México es una verdadera democracia debido a factores como la compra del voto, el tráfico de influencias y la corrupción. Ejemplo de ello es que 75 por ciento de las personas entrevistadas desconfía de los partidos políticos. Creen que a pesar de que los candidatos tengan buenas propuestas, el interés del partido suele imponerse a las necesidades de quienes los eligieron. Sin embargo, es interesante señalar que dentro del grupo que no completó el trámite, había un mayor número de personas que consideran que México sí vive una democracia, comparado con quienes sí lo completaron (Gráfica 6). Esto puede deberse a que, a pesar de todo, piensan que sufragar sigue siendo importante y puede llevar a que se genere un cambio dentro del país. Por otro lado, parte de los entrevistados "ve con buenos ojos" los perfiles de algunos candidatos. Si bien desconfían del partido, la figura de los candidatos los incentiva a participar en los comicios.

Gráfica 6




Fuente: Elaboración propia.

*Falta de información y desconocimiento sobre el proceso para poder ejercer el voto*

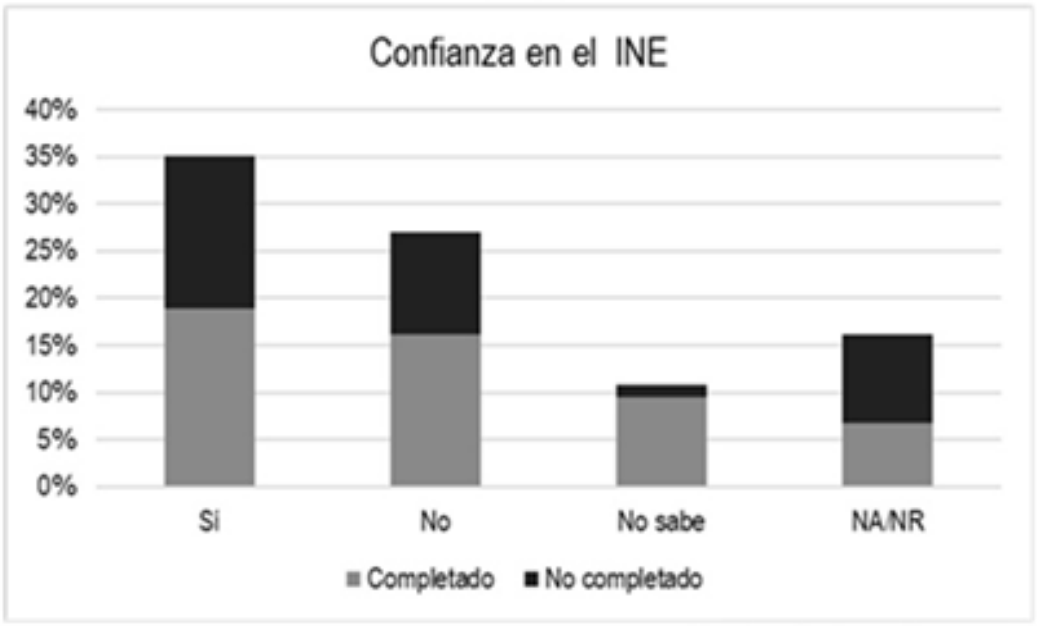
Respecto al proceso de registro para sufragar, se encontró que existe mucha desinformación, así como poca claridad en torno a los requisitos e instancias a las que las personas residentes en el extranjero deben acudir para obtener, activar y registrar la credencial de elector, tras implementar un sondeo en los meses de febrero y marzo de 2018.[2] Si bien 46% de los encuestados ubicó al consulado como la única instancia en donde se puede conseguir su credencial, solo uno de los participantes indicó correctamente los tres tipos de documentos necesarios para obtener la identificación. Asimismo, 49% de los encuestados dijo desconocer si había que activar y/o registrar la credencial para poder votar y solo 21% sabía cómo llevar a cabo este proceso.

La mayoría de los connacionales entrevistados sugieren llevar a cabo una campaña de comunicación masiva en las cadenas hispanas, simulando lo que sucede en México. No obstante, al carecer de tiempo aire en los medios estadounidenses, como ocurre domésticamente, es necesario encontrar opciones que puedan ser menos costosas, pero que de igual manera ayuden a que la población mexicana se sienta más cercana a los órganos político electorales a pesar de la distancia. Una idea popular entre los líderes y las personas migrantes concientizadas es que el INE aumente su presencia en el extranjero, como es el caso del Programa Paisano, Banjercito y la Secretaria de Desarrollo Social, teniendo oficinas en algunas representaciones consulares o realizando pequeñas giras de trabajo de manera periódica. El objetivo sería informar sobre resoluciones, nuevas leyes y dar talleres de educación cívica con el fin de que las personas que viven fuera estén familiarizadas con el sistema político mexicano en tiempos no electorales y difundir información oportuna sobre los procesos de registro y recepción de paquetes electorales en tiempo de elecciones. Asimismo, es importante transparentar y dar a conocer a cabalidad todo el proceso del voto en el exterior, tanto los requisitos que los votantes deben cumplir, como las acciones que el INE realiza en las fases de emisión de la credencial, registro de electores, envío y retorno del paquete electoral, resguardo y conteo del voto. Estas medidas pueden ayudar a que se refuerce la confianza en esta institución, ya que los informantes mostraron tener una gran división de opiniones (Gráfica 7). Al tener una presencia más continua, el INE podría familiarizarse con instrumentos de difusión efectivos que se pueden utilizar de manera local sin o a bajo costo.

2 En la encuesta participaron 63 personas residentes en Los Ángeles, Las Vegas y Nashville. La mayor parte de los encuestados fueron mujeres (67%). Asimismo, la Ciudad de México se posicionó como la entidad de origen con más participantes con 17%, seguido por Jalisco con 16%, y 11.1% provenientes de Michoacán. El rango de edad más numeroso fue el de 46-55 años con 36% seguido por los de 36-45, y mayores de 56 años, cada uno con 25%.

Asimismo, es importante mantener lazos con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones comunitarias, pues la mayoría de los entrevistados se enteró del proceso de registro y voto por esta vía (24%).

Gráfica 7




Fuente: Elaboración propia.

Otra forma de alentar la obtención de la credencial en el extranjero es informando sobre los beneficios que tiene, al ser el documento de identificación más reconocido en México para aquellos que viajan o retornan, ya que la matrícula consular no es aceptada en este país para teles efectos. También sería conveniente dar a conocer la credencial para votar en la Unión Americana (como se ha comenzado en Texas) con el objetivo de que esta sirva como identificación oficial en ambos lados de la frontera y redoblar los esfuerzos para que las credenciales emitidas en el extranjero sean aceptadas en toda la República Mexicana.

Un tema frecuente durante las entrevistas fue el rol del consulado, tanto en su papel de receptor de documentos para emitir la credencial para votar, como su involucramiento en la difusión del voto en el exterior. Por un lado, existen experiencias como la de Chicago, donde la mayoría de los entrevistados felicitó a la representación consular por su activo papel en la difusión del voto. Es importante destacar que el consulado fue el segundo medio por el cual los connacionales se enteraron sobre la forma en que podían ejercer su sufragio. No obstante, varios líderes comentaron que las representaciones mexicanas en el exterior pudieron haber hecho mucho más en cuestión de promoción, organizando eventos o llevando a cabo reuniones para difundir la información con las organizaciones comunitarias existentes en la circunscripción consular. Sin embargo, también es posible que esta haya decidido adoptar un papel menos activo, por temor a ser

acusada de inmiscuirse en el proceso electoral. Adicionalmente, se documentaron casos donde el mismo personal de la representación de México en el extranjero parecía no estar debidamente capacitado respecto a los requisitos para obtener la credencial. Estas situaciones apuntan a la necesidad de mayor capacitación al personal consular tanto en lo que corresponde a los requisitos, como en cuanto a los lineamientos sobre qué actividades pueden llevar a cabo para la promoción del voto sin incurrir en algún delito.

*Opiniones y experiencias sobre el proceso de registro*

En general los informantes, tanto en México como en Estados Unidos, mostraron conformidad con los requisitos para obtener la credencial de elector y su experiencia en la recepción del sobre postal. Sin embargo, encontraron los requerimientos de activación y registro engorrosos, complejos o excesivos. A pesar de la complejidad del proceso solo 9% de quienes comenzaron el trámite de registro no lo terminó. Las razones citadas para no concluirlo fueron: que no llegó la credencial a tiempo, que el INE les dio poca confianza o pensaron que ya no era necesario activarla.

Relacionado a los tiempos de registro, varios entrevistados apuntaron sobre la necesidad de alargar las jornadas de atención de los consulados, así como aumentar los consulados móviles y sobre ruedas para que las personas puedan agendar sus citas antes de que termine el periodo de registro, sobre todo en lugares donde las representaciones consulares se encuentran alejadas, como es el caso de Nashville, aunque los problemas para encontrar citas disponibles persisten también en grandes centros urbanos, como Los Ángeles y Nueva York.

Hablando sobre el proceso de inscripción en la LNERE, la mayoría de las personas tramitaron su credencial después de septiembre de 2017, por lo que el paso de activación y registro se volvió uno solo. Más de la mitad completó este requisito por teléfono (53%), seguido por internet (24%), la aplicación (11%) y eventos presenciales (8%). Este fue el requisito que más se le dificultó a los entrevistados. Quienes se comunicaron por teléfono se quejaron de los largos tiempos de espera o la poca capacidad del centro telefónico del INE para recibir las llamadas (55% tuvo una experiencia insatisfactoria). Las personas que lo realizaron por internet (ya sea la página web o la aplicación) manifestaron que las instrucciones eran muy poco claras y que había escasa información sobre el seguimiento al registro (44% encontró el trámite poco satisfactorio). Si bien, son necesarios ciertos candados para asegurar la integridad de la elección, así como para obtener la dirección de envío de los paquetes en el caso del voto

postal, también es primordial hacer más eficiente y claro dicho trámite, pues la espera de horas (en el teléfono) y la información poco clara en internet, genera que las personas posterguen o desistan de sus intentos de registro.

En cuanto a la modalidad de voto postal puede concluirse que los tiempos de envío del sufragio han mejorado para los Estados Unidos, pues en esta elección la diferencia entre la fecha límite de emisión del voto y los comicios en México fue de solo una semana. De igual manera, la gran mayoría de los entrevistados tuvieron una buena experiencia (74%). Sin embargo, existen algunas desventajas inherentes a este método, tales como la necesidad de que los posibles votantes tengan que esperar en su casa para recibir el paquete en mano, situación difícil para quienes trabajan varios turnos y para quienes es imposible sacrificar jornadas laborales.

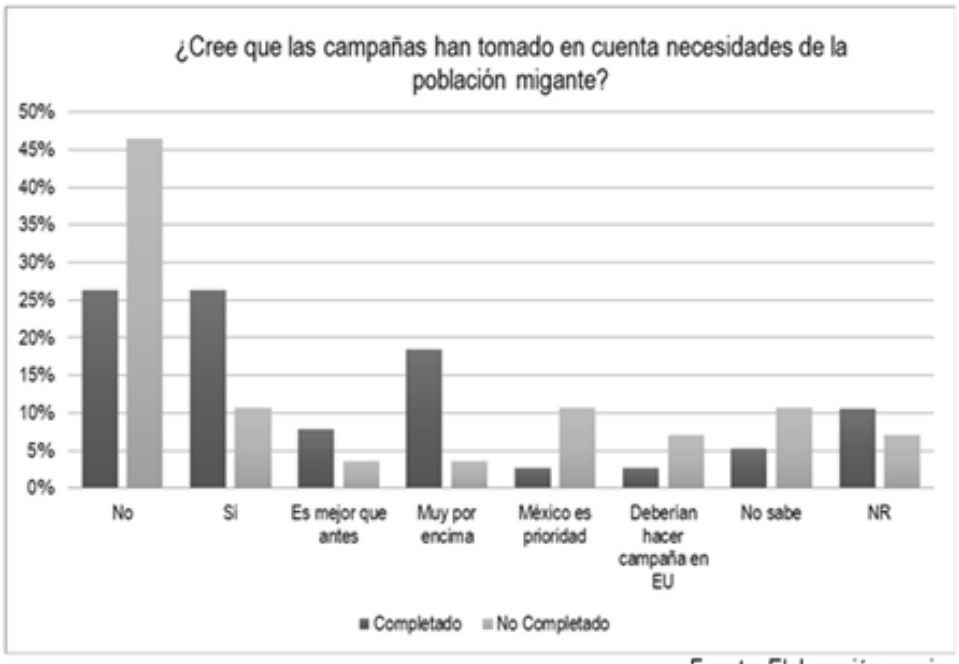
Si bien se logró que la mayoría de los PEP llegaran a tiempo a sus destinatarios por medio de la mensajería privada (UPS), el método no es infalible. El INE afirma que 94% de las personas registradas para votar recibieron su sobre en tiempo y forma. No obstante, durante nuestro trabajo de campo encontramos varios casos de entrevistados que al momento de la entrevista aún no recibían sus sobres voto o que lo habían regresado a México y que, por lo tanto, no tendrían la oportunidad de elegir a sus gobernantes a pesar de haber llevado a cabo todo el trámite (18% de quienes completaron su registro). Asimismo, es de esperar que con el tiempo cada vez más personas irán obteniendo su credencial para votar, lo que dificultará y encarecerá cada vez más el envío de paquetes electorales en tiempo y forma para la elección. Por esta misma razón, tampoco se recomienda pasar a una modalidad presencial en los consulados, como hacen países como Colombia, pues dado el alto número de connacionales viviendo en el extranjero es posible que los módulos para votar no sean suficientes para satisfacer la demanda. Asimismo, esto supondría un obstáculo más para las personas que viven lejos de las representaciones consulares. Esto lleva a pensar en el voto electrónico como posible solución para hacer más eficiente el proceso de voto en el exterior, pues si bien existen peligros en cuanto a ataques informáticos, también hay riesgos de fraude en las modalidades de voto presencial o postal.

*Ausencia de políticas enfocadas a la población migrante y retornada en las plataformas políticas*

Por último, es importante que las personas que residen en el exterior sientan que son tomados en cuenta por los candidatos a puestos de elección popular, pues esto conlleva a un mayor interés en ejercer el voto por parte de los connacionales, quienes día a día contribuyen económicamente al bienestar del país. Al preguntar a las personas residentes en Estados Unidos si creían que algún candidato o partido había tomado en cuenta las necesidades de la población migrante, quienes completaron el proceso expresaron posturas dispares, mientras

que aquéllos que no lo concluyeron respondieron que no se tomaban en cuenta sus necesidades (Gráfica 8). Quienes alcanzaron a ver el debate coincidieron que, en general los candidatos tenían un conocimiento básico sobre los problemas que aquejan a los migrantes y mostraron preocupación por sentirse ignorados.

Gráfica 8




Fuente: Elaboración propia.

Además del tema de derechos y protección a migrantes en Estados Unidos, el asunto de la incorporación de las personas retornadas ha cobrado gran relevancia. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación, de enero a junio de 2018, se ha repatriado a 109 mil 296 connacionales. Según los testimonios recogidos durante el trabajo de campo en Puebla, los retornados deben en varias ocasiones "empezar de cero." En muchas situaciones, carecen de documentos de identidad válidos, necesarios para acceder a servicios públicos y empleo. Aunado a ello, se encuentra la dificultad para conseguir trabajo y para revalidar los estudios en el caso de jóvenes migrantes.

Las opiniones compartidas por los connacionales entrevistados nos llevan a concluir la necesidad tanto de los candidatos a la Presidencia de la República como a las gubernaturas de que desarrollen verdaderas agendas para la población migrante y de retornados, a quienes no se les toma en cuenta ni antes, ni durante las campañas. Esto se suma a la apatía que algunos migrantes puedan tener, respecto al registro para votar desde el exterior.

**Análisis Binacional Elecciones 2018**

Como un elemento de contraste de la cantidad y calidad de información con que cuentan los electores en el extranjero, el Observatorio realizó un análisis, desde un enfoque de derechos humanos, sobre la forma en que medios de comunicación nacionales, de Puebla y de Estados Unidos abordaron el voto de los mexicanos en el extranjero y la agenda migrante, entendida como un conjunto de propuestas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de esta población. El propósito fue analizar los mensajes mediáticos dirigidos a esta comunidad y si influyen de alguna manera en la percepción sobre las instituciones electorales y el proceso electoral mexicano en general.

El tratamiento de la noticia cobra importancia porque la información contribuye a reforzar o minar la percepción de confianza o desconfianza, que existe entre los connacionales, hacia las instituciones electorales, el voto extranjero y las elecciones mexicanas en general.

Para realizar el monitoreo y análisis informativo se eligieron ocho medios poblanos, seis periódicos nacionales y doce diarios locales en Estados Unidos dirigidos a la población latina y mexicana. El periodo de observación fue del 7 de abril al 3 de julio de 2018, abarcó desde el inicio de las campañas electorales hasta dos días posteriores a la celebración de los comicios.

Se tomaron en consideración distintas categorías de análisis para la sistematización de la información acerca del voto de los mexicanos en el extranjero y la agenda migrante en los medios poblanos, nacionales y de la Unión Americana, así como la información sobre el proceso electoral 2018, difundida en medios latinos de Estados Unidos:

- Cobertura informativa: número de noticias, género periodístico, fuentes informativas consultadas, frecuencia con la que fueron publicadas y medios que difundieron estos temas.

- Contenido: información sobre el voto en el extranjero (estadísticas, procedimiento, opiniones), acerca de la agenda migrante (conjunto de propuestas para mejorar las condiciones de vida de esta población) y en torno al proceso electoral mexicano en general.

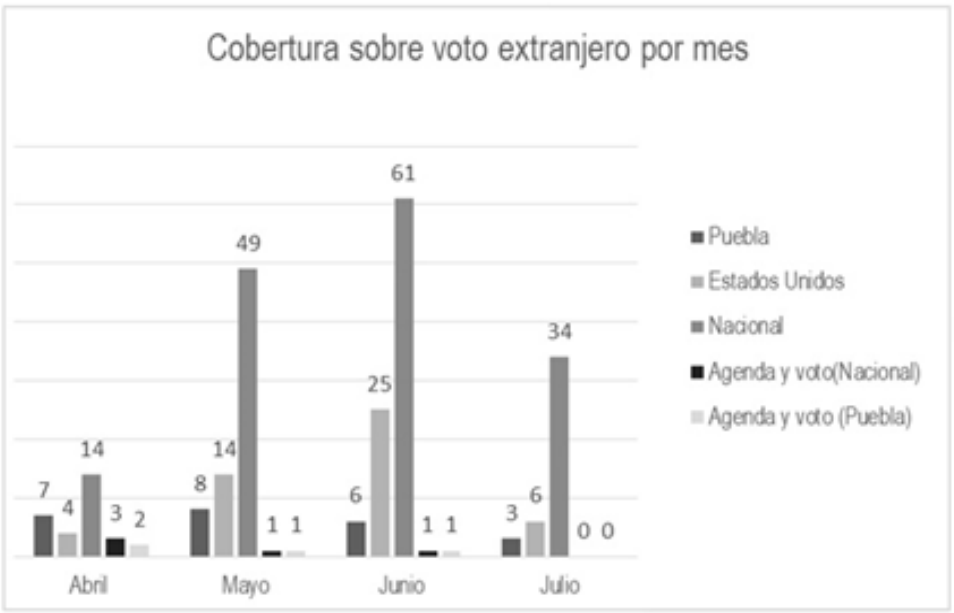
- Análisis: si el tratamiento de la información es positivo, negativo o neutral para el ejercicio del derecho al voto en el extranjero. Para ello se tomó en cuenta el uso de adjetivos sobre actores, procesos y acciones. Se observó si en la redacción de la noticia los mexicanos en el exterior fueron citados como fuente de información (sujetos activos) o si únicamente fueron mencionados por otros actores (sujetos pasivos). También se registró si los

connacionales fueron enunciados como sujetos de derechos o no.
• Temas con más número de publicaciones: registramos los temas que fueron más recurrentes en los titulares de los medios de comunicación monitoreados.

*Voto extranjero*

La cobertura sobre el voto de los mexicanos en el extranjero fue mínima en los medios poblanos, apenas se registraron 24 notas en el periodo de observación. En los medios latinos consultados en Estados Unidos el número de publicaciones se elevó a 49, mientras que en los medios nacionales el número creció a 158 noticias. Cabe mencionar que en los espacios informativos nacionales y de Puebla se registraron notas que contenían información sobre voto extranjero y agenda migrante (Gráfica 9).

Gráfica 9




Fuente: Elaboración propia.

Además de que el número de publicaciones fue bajo, se profundizó poco en el tema, pues en la mayoría de las notas la cobertura consistió en informar el hecho noticioso. El género periodístico más utilizado fue la nota informativa, se encontraron pocos reportajes, artículos de opinión y entrevistas al respecto. La fuente de información más destacada fue la institucional, principalmente el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Electoral Ciudad de México (IECM), y el IEE.

Los connacionales también fueron citados como sujetos activos, al ser entrevistados de manera recurrente sobre el tema, sobre todo en medios latinos de Estados. En los diarios poblanos y nacionales aparecieron en

menor medida.

En general, se observó que cuando los mexicanos en el exterior fueron consultados sobre el voto extranjero, señalaron las dificultades que atravesaron para tener acceso a este derecho y criticaron la eficiencia del INE para la organización del sufragio extraterritorial. Además de manifestar sus sospechas acerca de un posible fraude. Lo anterior, luego de que se dio a conocer el error en la rotulación de la dirección de la bodega del INE en la Ciudad de México, donde se resguardaron los paquetes electorales provenientes del extranjero.

El error en la impresión de más de 44 mil paquetes electorales desencadenó reacciones negativas acerca del proceso por parte de representantes de partidos políticos ante el INE, de líderes migrantes en Estados Unidos y de mexicanos residentes de distintos países del mundo. Además, este hecho generó un aumento importante en el número de publicaciones sobre el voto extranjero en medios nacionales y de la Unión Americana.

Ante las críticas, las instituciones electorales aseguraron en múltiples publicaciones que el error sería esclarecido y sancionado, reiterando que la equivocación no ponía en riesgo la seguridad del sufragio proveniente del exterior. Además, distintos representantes del INE y del IECM recalcaron la importancia de la participación de los connacionales, enunciándolos como sujetos de derechos.

*Agenda migrante*

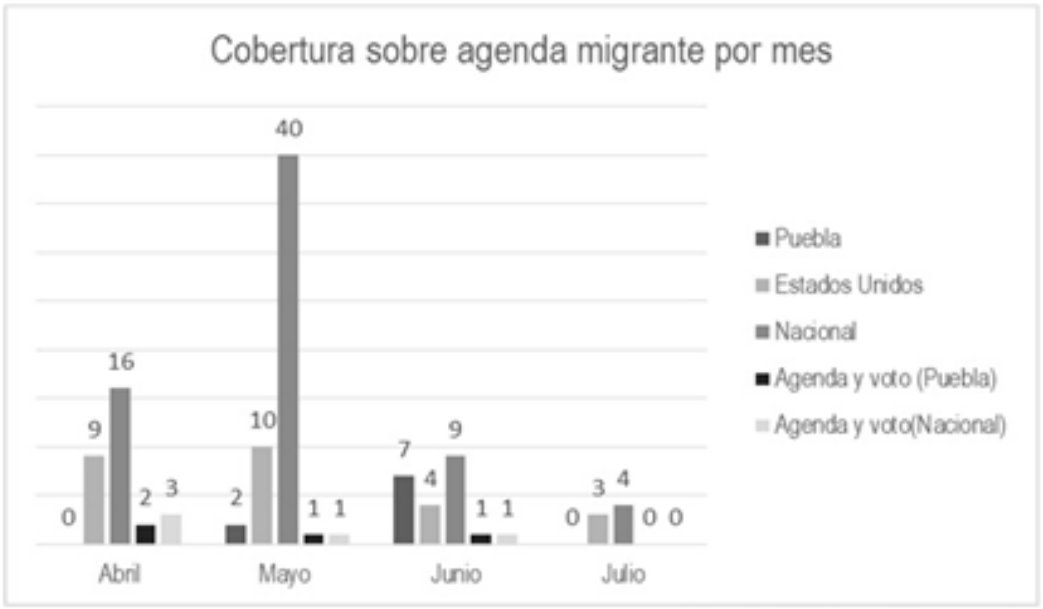
La cobertura sobre la agenda migrante fue todavía menor al seguimiento que los medios dieron al tema del voto extranjero. Así, se encontró que los espacios informativos en Puebla solo realizaron 9 publicaciones al respecto, seguidos de los medios latinos en Estados Unidos con 26 y los periódicos nacionales con 69 notas.

El seguimiento informativo sobre la agenda migrante se mantuvo ligado a la coyuntura nacional, sobre todo a actos públicos en los que participaron candidatos locales y federales. El mayor repunte en la información nacional se registró en el contexto del segundo debate presidencial denominado México en el mundo, que se llevó a cabo el pasado 20 de mayo. En dichas publicaciones, las fuentes más consultadas fueron organizaciones civiles y de migrantes, las cuales denunciaron la falta de propuestas concretas encaminadas al bienestar de esta población, por parte de los aspirantes a la Presidencia de la República.

Durante mayo, el número de notas en los medios latinos de la Unión Americana se mantuvo prácticamente igual al mes anterior, y el contenido de estas noticias versó también en torno a las críticas de organizaciones de migrantes y líderes de esta comunidad por la ausencia de iniciativas de los candidatos presidenciales

para atender las necesidades de los connacionales (Gráfica 10).

Gráfica 10




Fuente: Elaboración propia.

En los medios poblanos la cobertura sobre la agenda migrante fue escasa y los textos se centraron en las propuestas de candidatos a cargos públicos locales y federales dirigidas a mejorar la situación de los migrantes y sus familias. Algunos de ellos, mientras llevaban a cabo actos de campaña en municipios considerados de alta intensidad migratoria, se comprometieron a impulsar el desarrollo local en estas comunidades con la finalidad de generar alternativas a la migración. A diferencia de los periódicos nacionales y de los diarios en Estados Unidos, en los medios del estado los connacionales solo fueron citados como sujetos pasivos, mencionados por los aspirantes a puestos de elección popular.

*Elecciones 2018*

Los medios latinos consultados en la Unión Americana dieron seguimiento puntual al proceso electoral mexicano. Muestra de ello, es que durante el periodo de observación se registraron 847 publicaciones al respecto. La información giró en torno a distintos aspectos de las elecciones, tales como actos de campaña y declaraciones de candidatos presidenciales, violencia en el contexto de los comicios y encuestas electorales.

Gráfica 11




Fuente: Elaboración propia.

Las estadísticas reflejan que en la agenda mediática se colocaron otros aspectos del proceso electoral muy por encima del voto extranjero y la agenda migrante. La importante cobertura informativa que estos espacios destinaron al proceso electoral mexicano obedece a la demanda de sus audiencias, conformadas por población latina y mexicana residente en la Unión Americana, que mantiene fuertes lazos con sus países de origen. Como se observa en la Gráfica 11, casi la mitad de las publicaciones estuvieron dedicadas a informar acerca de los actos de campaña y las declaraciones de candidatos presidenciales. Las notas referían a propuestas de los aspirantes diseñadas para generar cambios en el país, así como las opiniones y, en ocasiones, descalificaciones sobre las iniciativas de sus contendientes. Este tipo de noticias aumentó de manera importante los días posteriores a los debates presidenciales. Cabe mencionar, que Andrés Manuel López Obrador, quien representó a la coalición Juntos Haremos Historia, fue el candidato que apareció en más publicaciones (444).

A dichas noticias, le siguió la difusión de diferentes aspectos del proceso electoral en México, tales como la impresión de las boletas electorales, la confiabilidad de los materiales, el número de casillas y tamaño del padrón electoral, entre otros.

El tercer tema con mayor número de noticias en los medios latinos consultados fue la violencia e inseguridad en el contexto de los comicios mexicanos, la cual dejó un saldo de 145 asesinatos de candidatos y políticos en distintas entidades del país. Las agresiones aparecieron en los titulares desde la primera semana de análisis, y continuaron durante las semanas posteriores, agudizándose días previos a la jornada electoral del 1 de julio, debido a que incrementaron los ataques en contra de este sector. La principal fuente de información fue el Informe de Violencia Política, elaborado mensualmente por la consultora Etellekt.

Tras el análisis de la información en los diarios locales en Puebla, los periódicos nacionales y los medios latinos en Estados Unidos, es posible concluir que a pesar de los señalamientos en torno a las deficiencias del voto extranjero, en general, las publicaciones alentaron la participación de los connacionales en los comicios, mediante un discurso en el que se les mencionó constantemente como sujetos de derechos. Asimismo, se observó un esfuerzo por parte de instituciones electorales para crear un ambiente de confianza y credibilidad, aunque en ocasiones éstas minimizaron los errores o problemas que se presentaron para sufragar desde el exterior. No obstante, el número de publicaciones sobre el ejercicio de este derecho y acerca de la agenda migrante fue bajo, y, en general, no se profundizó en el tema.

**Análisis de las plataformas electorales**

El cuarto objetivo específico que el Observatorio se planteó fue la documentación de las plataformas políticas de los candidatos presidenciales, de la gubernatura en Puebla y Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México y la agenda de política pública enfocada en la comunidad mexicana residente en el extranjero. La evaluación se basa exclusivamente en los documentos presentados ante el INE por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, contendientes en las elecciones federales, de Puebla y Ciudad de México.

Se partió del supuesto teórico, tomando el estudio clásico de Anthony Downs (1957), sobre el comportamiento racional del electorado cuya decisión se determina en función de aquella propuesta política más cercana a su preferencia. Como consecuencia, las personas deben determinar con un sufragio entre las opciones y posiciones disponibles, lo que implica que deban tener capacidad para obtener información y formular su voto. Este mismo modelo sirve de explicación para determinar el interés de participación de la ciudadanía. Si los partidos y candidatos carecen de propuestas o políticas para algún sector, lo esperable es el alejamiento de este en los procesos electorales. De ahí la importancia de establecer con claridad en las plataformas electorales, como mínimo básico, las acciones que se implementarían en caso de ganar las elecciones.

El análisis se presenta por coalición y candidatura independiente, asimismo se concentra en los puntos específicos donde se establezca alguna relación con el tema migratorio, población mexicana residente en el extranjero o conceptos que se encuentren vinculados. Al considerar solamente estas dimensiones, el estudio se enfocó solamente en las vinculadas con la ciudadanía residente en el extranjero y, en particular, la que lo hace en Estados Unidos.

*Plataformas de coaliciones y candidatura independiente para la elección de Presidente de la República*

En la elección federal de 2018, se registraron tres coaliciones electorales y dos candidaturas independientes. Las coaliciones registradas se conformaron de la siguiente forma: Por México al Frente fue integrada por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano; la coalición Juntos Haremos Historia conformada por los partidos del Trabajo (PT), Encuentro Social (PES) y MORENA, y; la coalición Todos por México, compuesta por los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (PANAL). En el caso de las candidaturas independientes dos ciudadanos lograron reunir los requisitos necesarios para obtener su registro: Margarita Zavala Gómez del Campo y Jaime Rodríguez Calderón, conocido como "El Bronco". No obstante, la aspirante independiente Margarita Zavala anunció su retiro de la contienda electoral el 28 de mayo, por lo que se excluyó de este análisis.

En el documento de Por México al Frente se observa un esfuerzo por integrar las plataformas individuales de los tres partidos que la conforman. En la plataforma se incluyó un diagnóstico que comprende las cuatro dimensiones de la migración, por lo que también se enfatizan acciones para combatir las principales violaciones de derechos humanos que sufren las personas que transitan por el país rumbo a Estados Unidos.

Las propuestas de la coalición se ubicaron dentro de los puntos para desarrollar una "política exterior del Estado para un México Global" y específicamente acciones para "proteger a los mexicanos en el exterior". Dentro de los planteamientos, destaca la intención de generar nuevos mecanismos de acercamiento y participación del gobierno mexicano con su comunidad en Estados Unidos, mayor actividad en la relación binacional más allá de los canales diplomáticos para involucrarse en el cabildeo con el Poder Legislativo que tiene la facultad de aprobar, en su caso, una reforma migratoria que otorgue reconocimiento legal a los migrantes sin residencia legal.

El documento de Juntos Haremos Historia retoma en forma íntegra la plataforma del partido MORENA, excluyendo las planteadas por los otros partidos políticos. En este caso, la política en materia migratoria y, particularmente, la enfocada a la comunidad mexicana en el extranjero, se centra en establecer una relación entre pobreza y migración. En el diagnóstico de la coalición no se contemplan los diferentes niveles, dimensiones y complejidad del tema migratorio.

En la plataforma de la coalición se plantean políticas enfocadas a la legalidad y lucha contra la corrupción, combate a la pobreza, recuperación de la paz, viabilidad financiera, equidad de género y desarrollo sostenible, las cuales "serán la

base para combatir la migración forzada". En materia de protección a la comunidad mexicana, esta se remite a establecer como política exterior principios de "no intervención, la solución de los conflictos en forma pacífica y mediante el diálogo".

La plataforma de Todos por México aborda el tema migratorio en el punto denominado "México abierto al mundo". El documento establece como una prioridad el fortalecimiento de las relaciones bilaterales sobre las cuales se sostienen mecanismos para defender a los migrantes dentro y fuera de México. Sin embargo, no se plantean problemáticas específicas, ni mecanismos de vinculación directa con la comunidad residente fuera del país.

De acuerdo con la coalición, para reforzar los mecanismos de protección de la comunidad mexicana en Estados Unidos deben proyectarse acciones en materia de "poder suave" (diplomacia cultural, científica, académica y parlamentaria), así como respuestas binacionales a los "desafíos de la frontera norte". También se incluye "generar lazos de entendimiento en materia migratoria y puntos de acuerdo para mejorar la comunidad regional. Priorizar los intereses de México sobre los acuerdos migratorios a partir de reafirmar un diálogo constructivo amplio".

Finalmente, el candidato independiente Jaime Rodríguez Calderón en su documento diagnóstico presenta un panorama global de la migración y reconoce el papel que tiene México en este contexto como un país de origen y tránsito migratorio. En su plataforma plantea como principales problemáticas las violaciones a derechos humanos de las que son víctimas los migrantes, así como los problemas que enfrentan los menores no acompañados.

Las propuestas del aspirante independiente se resumen en tres puntos que se enfocan más a la migración de tránsito. En la plataforma se incluyen las siguientes acciones: impulsar en todos los niveles de gobierno los protocolos de actuación en materia de acceso a la justicia elaborados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el conocimiento y sensibilización de los derechos humanos de las personas migrantes a funcionarios públicos de todos los niveles; promover políticas públicas de Estado que brinden ayuda alimentaria y de salud a las personas que se encuentren en situación de migración y/o en tránsito por el territorio mexicano; y evitar acciones violatorias a derechos humanos a personas migrantes, por medio de capacitación al cuerpo de la Policía Federal y Militares.

*Análisis de las Plataformas Políticas en Puebla*

Para el proceso electoral 2017-2018, contendieron cuatro candidatos. Dos coaliciones (Por Puebla al Frente y Juntos Haremos Historia), y los otros dos abanderados del PVEM, y el PRI. Resalta el caso del PRI, pues en su plataforma no hay mención alguna sobre el tema.

La coalición Por Puebla al Frente fue integrada por el PAN, PRD, Movimiento Ciudadano, Pacto Social de Integración y Compromiso por Puebla. Esta coalición registró una plataforma común y de acuerdo con la legislación electoral cada partido en lo individual registro la suya. Salvo Compromiso por Puebla todos los partidos de la coalición contemplaron políticas de atención a las comunidades o personas migrantes.

El documento de la Coalición aborda el tema migratorio en el apartado titulado Apoyo a Migrantes. Su objetivo central es "Implementar políticas públicas de apoyo y protección a los derechos de los migrantes poblanos, así como a sus familias". Dentro de las propuestas destaca la colaboración con autoridades federales, implementar programas de atención a migrantes en retorno promoviendo su inserción laboral y educativa. Se establece un énfasis particular en la protección al derecho a la identidad con la expedición y recuperación de documentos oficiales.
La Coalición Juntos Haremos Historia, conformada por PT, MORENA y PES. Registró su plataforma política con base en la presentada por MORENA. Encuentro Social utilizó en su plataforma individual el mismo texto de MORENA con la diferencia que el primero ubica el tema migratorio en materia de desarrollo social y MORENA en combate a la pobreza.

Dentro de esta coalición el PT presenta un diagnóstico independiente centrando su atención en los derechos laborales de los migrantes. Su propuesta se enfoca a la defensa de los derechos de los trabajadores migrantes e incluye, consecuentemente, la defensa de los derechos de los migrantes centroamericanos que se encuentran en tránsito por el estado. Este partido propone "un acuerdo entre México y los Estados Unidos, y la legislación correspondiente, que garantice la integridad física y moral y la defensa y salvaguarda de los derechos laborales, humanos y sociales de las y los trabajadores migrantes".

No obstante, la presentación más detallada del PT, la Coalición concentra su diagnóstico en asociar causalmente la pobreza con el fenómeno migratorio. El diagnóstico es la única sección del documento en donde se contempla el tema migratorio. De ahí, que la plataforma no desarrolla ninguna propuesta específica de política pública.

El PVEM reduce la atención de políticas a migrantes dentro de la asistencia social en un párrafo con errores de redacción. Para este partido la instalación de "centrales de abasto, mercados y tiendas de autoservicio" es el medio para atender las necesidades de "migrantes, jornaleros agrícolas, comedores comunitarios, estancias infantiles, adultos mayores, madres solteras, Prospera, etcétera". Se puede decir que el tema es inexistente en la plataforma del partido, pues los términos más empleados en el breve documento donde se aborda el tema migratorio son estancias infantiles.

*Análisis de las Plataformas Políticas en la Ciudad de México*

En la Ciudad de México se registraron siete candidaturas, conformadas por seis partidos políticos y una candidatura independiente. Las coaliciones fueron: "Por la CDMX al Frente" integrada por el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano; y Juntos Haremos Historia conformada por los MORENA, PT y PES. Los partidos políticos fueron el PRI, PVEM y PANAL. Se registró una candidatura independiente, que fue la de Lorena Osornio.

En las plataformas políticas se refleja un vacío para la comunidad capitalina en el extranjero. De las siete candidaturas registradas cinco hacen alguna mención sobre el tema en sus plataformas políticas. En el caso del PVEM, su plataforma menciona el tema migratorio como parte de su diagnóstico, y lo señala como parte de la situación económica en general. Sin embargo, no tiene ningún objetivo de política pública, ni reconoce a las personas en movilidad de ninguna forma.
El documento del PT describe el contexto en el que se desenvuelve el envío de remesas y su impacto en la economía nacional, aunque no se específica su impacto en la economía de la CDMX. Por otro lado, describen lo que denominan "efecto Trump" cuyos impactos económicos y migratorios pueden ser adversos a nuestro país. La plataforma omite toda referencia al vínculo con la ciudad y no hace mención alguna a la comunidad capitalina en el extranjero.

El PES define en su plataforma a los migrantes y repatriados como "sujetos de asistencia social". A partir de esa consideración, el partido homologa a todos los grupos que considera en esa misma situación equiparable a la pobreza. El documento no ofrece algún diagnóstico específico y en consecuencia tampoco se encuentra ninguna propuesta de política pública.

La candidata independiente Lorena Osornio desarrolla en su plataforma un apartado denominado "una ciudad para todos", dentro del cual aborda el tema migratorio. Sin distinguir ninguna dimensión del fenómeno migratorio señala que fortalecerá "el programa de atención a los migrantes con la participación de la sociedad civil, el sector privado y la academia, con el propósito de generar estrategias que brinden acompañamiento y evite los abusos o hechos de discriminación y que ofrezca alternativas de desarrollo". Sin embargo, esta propuesta no proviene de ningún diagnóstico previo ni establece algún programa específico.

Finalmente, el Partido Humanista fue el único contendiente en registrar una propuesta más detallada en la materia. Su plataforma se presenta un apartado específico para migrantes, refugiados y exiliados. En esta sección hace un reconocimiento del papel de la CDMX en materia migratoria: "La Ciudad de México tiene una larga e histórica tradición como capital de refugio y exilios". Considera como meta principal para generar una política migratoria incluyente "la calidad de 'Ciudad Refugio y Santuario de la Ciudad de México, con una perspectiva de

no discriminación y de derechos humanos". Asimismo, presentó una plataforma política considerando el contexto migratorio de la CDMX con un enfoque basado en los derechos humanos e incluye un enfoque de gobernanza en la materia para "construir una agenda entre gobierno, organismos internacionales y sociedad civil para la generación de políticas de integración".

Tanto a nivel federal como a nivel de las entidades analizadas las agendas enfocadas a la comunidad mexicana residente en Estados Unidos mostraron profundas omisiones y, en ocasiones, una franca desatención. A esto se suma, que en general, carecen de un diagnóstico que considere las diversas dimensiones del tema migratorio. Por las condiciones del fenómeno migratorio en México es necesario diseñar e implementar una estrategia integral para enfrentar el desafío del retorno de la población migrante que decide permanecer en la ciudad, los migrantes en tránsito, huéspedes, refugiados, solicitantes de asilo y sus familias, y desde luego, mecanismos de atención y vinculación con la comunidad mexicana en Estados Unidos. La ausencia de compromisos y agendas específicas sobre la comunidad mexicana es otro de los elementos afecta la participación ciudadana, desincentiva el involucramiento de la ciudadanía en el extranjero, lo que se refleja en niveles de desconfianza y participación.

**Recomendaciones a las instituciones electorales**

Las actividades desarrolladas por los institutos electorales tuvieron como resultado el crecimiento sustantivo de la participación de la ciudadanía residente en el extranjero, no obstante, es necesario fortalecer áreas de oportunidad enfocadas a la vinculación y empoderamiento de la ciudadanía. Al respecto se recomienda:

1. *Integrar de forma permanente estructuras institucionales de atención al voto de la ciudadanía en el extranjero, a través de Unidades Técnicas Especializadas:* Estas unidades deberán desarrollar acciones de coordinación institucional para la planeación estratégica de promoción y difusión de los derechos políticos de la ciudadanía residente en el extranjero. Sus actividades deben comprender desde los mecanismos de registro hasta la emisión del voto. Deberán establecer me¬canismos de vinculación y seguimiento permanente con sus comunidades para garantizar su incorporación a la LNERE.

2. *Revisar el proceso integral de voto desde el extranjero en sus tres etapas,* particularmente, en el registro de electores y mecanismo de votación.
a. Registro de Electores: Es necesario fortalecer las campañas de información, comunicación cívica y vinculación. Su objetivo debe centrarse en garantizar que la ciudadanía tenga información completa y comprensible sobre los pasos necesarios para cumplir con los requisitos necesarios para ejercer su derecho al voto.
b. Mecanismo de Votación: Es necesario que el Consejo General comience los es-

tudios pertinentes para desarrollar mecanismos de votación eficiente, accesible y asequible para la ciudadanía residente en el extranjero, en particular mecanismos de votación electrónica. Se recomienda considerar la adopción de mecanismos de modelo de votación mixto.
c. Capacitación y vinculación institucional: Si bien el Instituto Nacional Electoral cuenta con un área de vinculación esta debe fortalecerse con presencia en el extranjero de forma permanente, se recomienda que el INE cuente con representantes regionales apoyados en la red consular en Estados Unidos. Su labor, además, de establecer vínculos con comunidades y organizaciones debe enfocarse a apoyar en materia de capacitación a los servidores públicos consulares.

**Recomendaciones legislativas**

La reforma 2014 ofreció herramientas a las instituciones electorales, no obstante, el desarrollo del proceso electoral 2017-2018 mostró áreas que requieren de atención para contribuir al empoderamiento de la ciudadanía residente en el extranjero y que deben ser atendidas a través de reformas legales:

1. *Creación de Unidades Técnicas del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero:* Los consejos generales del INE y los OPL tienen facultades reglamenta¬rias y, por medio de ellas, se pueden crear estas unidades. No obstante, para garantizar su creación y funcionamiento debe establecerse en la estructura institucional determinada desde la normatividad electoral.

2. *Mecanismos de representación:* La tendencia progresiva del reconocimiento de los derechos políticos de las comunidades residentes fuera de los territorios nacionales tiene en los mecanismos de representación una de sus expresiones más acabadas. Asegurar mecanismos de representación para las comunidades en el extranjero el electorado requiere de establecer mecanismos de asignación vía una circunscripción especial, o bien mediante reglas aplicables a la distribución de la vía proporcional. Establecer mecanismos de representación para la comunidad en el extranjero no implica necesariamente el crecimiento de los poderes legislativos, sino una reorganización de los mismos.

3. *Garantías plenas a la militancia partidista para el ejercicio de sus derechos políticos en el extranjero:* Al prohibir la realización de campañas en el extranjero, en una lectura muy estricta y limitada de la norma, los militantes que realizan actividades de promoción con sus recursos podrían incurrir en violaciones a las prohibiciones establecidas y con ello generar una afec¬tación a sus derechos de militancia.

**Recomendaciones en materia de política pública**

1. *Protección y Seguridad Jurídica:* Los gobiernos federales mexicanos de los últimos 30 años han realizado esfuerzos por ampliar la red de protección consular, pero la realidad actual muestra su insuficiencia y se encuentra rebasada por las necesidades de la comunidad mexicana. En estos años también las entidades han realizado esfuerzos por apoyar a las comunidades en las a oficinas estatales, conocidas como Casas de Representación, pero sin contar con perfiles óptimos para colaborar en materia de protección y seguridad jurídica. Al respecto, se propone la creación de vínculos entre migrantes mexicanos en Estados Unidos y el gobierno de su localidad de origen mediante estrategias y programas en coordinación con consulados o centros comunitarios en Estados Unidos. Es necesario construir acuerdos y convenios para garantizar un enfoque de gobernanza que pueda contribuir a la correcta reincorporación de los migrantes retornados, en tránsito, huéspedes, refugiados y solicitantes de asilo.

2. *Defensa al derecho a la identidad:* El resultado de no tener una cédula o documento nacional de identidad único ha sido una serie de parches y paliativos. Se requiere de un documento único de identidad, que sea universal, obligatorio.

3. *Programas de Vinculación:* Desde la década de los noventa existen este tipo de programas, dirigidos por la SRE. No obstante, aún son insuficientes. Debe de fortalecerse la política orientada a la vinculación con la comunidad mexicana en el extranjero, teniendo como objetivo establecer redes de comunicación y de entendimiento y reconocer los aportes de los mexicanos en el extranjero en su participación económica, política, social, académica, científica o artística.

4. *Mediación por una Reforma Migratoria Justa y Humana:* Las políticas de defensa ante la violación a los derechos humanos de las personas sujetas a procesos arbitrarios de deportación deben ser una prioridad, pero no son suficientes. Deben establecerse mecanismos de diálogo abierto y permanente con todas las instituciones vinculadas a estas decisiones para apoyar a la comunidad mexicana ante el Congreso y gobierno de los Estados Unidos, en aras de que se apruebe una reforma del sistema migratorio para regularizar la situación de millones de personas que no cuentan con documentos y construir un sistema binacional de movilidad humana.

5. *Fortalecimiento a la diplomacia federativa:* Incorporar experiencias federales y estatales en la política de atención a migrantes contribuye a comprender procesos y actores únicos en cada caso que pueden analizarse con mayor detalle, para alcanzar una óptica amplia de políticas colaborativas en la búsqueda de fórmulas más sofisticadas de gestión migratoria que tenga como prioridad el respeto de los derechos humanos. La colaboración con las entidades federativas debe ser otro factor nodal. Declaraciones como en la Ciudad de México de reconocer-

se como Ciudad Santuario es un ejemplo del compromiso que pueden asumir las entidades para reconocer y salvaguardar los derechos humanos de todas las personas.

6. *Empleo y capacitación laboral:* En materia educativa se deben impulsar acciones de educación democrática que fortalezcan su capacidad de acción y ejercicio de derechos, estén donde estén. El actual aporte para las economías de Estados Unidos y México puede potenciarse con adecuados programas educativos y capacitación para el empleo que se reconozcan en ambos lados de la frontera. El aumento de la participación de la comunidad en los sectores terciarios de la economía donde se encuentran los empleos de mayores ingresos (actualmente es solamente del 7%) depende de la preparación y certificación laboral.

7. *Atención al retorno forzado:* En la agenda migratoria de la administración Trump existe la amenaza de deportar a más de 3 millones de trabajadores mexicanos que se encuentran sin papeles en los Estados Unidos. Los retornados son una presión adicional en el mercado de trabajo nacional que hay que tomar en cuenta. Por ello, se debe definir una política integral en materia migratoria, para la construcción de políticas públicas interinstitucionales en torno a la defensa y procuración de los derechos, rebasando visiones asistencialis¬tas o de corte meramente administrativo. Entre las acciones más apremiantes se encuentra crear reglas operativas más accesibles para todos, eliminar trabas en los trámites y darles acceso a todos los servicios. Asimismo, deben diseñarse mecanismos de informa¬ción ágiles y sencillos para difundir cuáles son los programas e instancias donde debe acudirse por atención específica. Finalmente, la atención al retorno forzado debe contar con servicios de atención humanitaria in¬mediata y de atención psicológica especializada.

8. *Mecanismos financieros para la inversión de remesas:* Es necesario incentivar esquemas productivos de ahorro e inversión con el fin de canalizar parte de las remesas hacia: Ahorro para la implementación de programas productivos comunitarios, ahorro para el retiro, financiamiento educativo, seguro de gastos médicos para el retiro y compra de vivienda en comunidades diseñadas para los migrantes en retorno. Asimismo, es vital crear una estructura financiera que abata las barreras para la incursión en mercados e inversiones, que reconozca el valor del empresariado mexicano en Estados Unidos. Los datos del Partnership for a New American Economy revelan que aproximadamente 1 millón (8% de la fuerza laboral) son emprendedores que generaron alrededor de 120 mil empleos en 2017. Este universo de empresarios representa alrededor de 4% de los negocios que operan en los Estados Unidos.

9. *Fortalecimiento al Estado de Derecho en México:* La falta de oportunidades y una política económica que ha castigado los salarios en México es la causa que ha obligado a millones de mexicanos a dejar su tierra, familia, cultura y costum-

bres. En los últimos años el contexto de violencia, corrupción e impunidad han agravado la situación de expulsión. Para transformar el contexto que los ha obligado a salir de nuestro se necesita un país libre, democrático, con oportunidades y en paz. Por ello, es importante consolidar el sistema nacional anticorrupción y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con instituciones sólidas y un auténtico Estado de Derecho.

A pesar del panorama claramente binacional de la sociedad mexicana aún existen actores desinformados y con juicios negativos sobre los procesos migratorios. Se mantienen prejuicios conservadores que consideran al migrante como un sujeto desarraigado y lejano de la realidad. Estos prejuicios y juicios negativos producto de la desinformación son el principal obstáculo para el ejercicio efectivo de la ciudadanía sin importar las fronteras. El futuro de la sociedad mexicana está más allá de las estrechas fronteras territoriales. Es un futuro donde el migrante debe reconocerse como un actor social profundamente vinculado con su realidad binacional y agente de cambio. Por lo que el principal desafío se encuentra en romper moldes limitados de acción política pública, principalmente en aquellos responsables de la toma de decisiones.