

La representación política
y el voto extraterritorial



La representación política y el voto extraterritorial

José Luis **ESTRADA RODRÍGUEZ** y
Alejandro **GUERRERO MONROY**



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

Toluca, México, **2021**

JC330.3
E821
2021

Estrada Rodríguez, José Luis

La representación política y el voto extraterritorial / José Luis Estrada Rodríguez y Alejandro Guerrero Monroy. – Toluca, México : Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2021.

109 p. : ilustraciones, tablas. – (Serie Breviarios de Cultura Política Democrática; 46)

ISBN: 978-607-8818-00-6

ISBN: 978-607-8818-01-3 versión electrónica

1. Representación política 2. Voto 3. Ciudadanía I. Guerrero Monroy, Alejandro, coautor

Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 46

Primera edición, julio de 2021.

D. R. © José Luis Estrada Rodríguez, 2021.

D. R. © Alejandro Guerrero Monroy, 2021.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2021.

Paseo Tolloca núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,

C. P. 50160, Toluca, México.

www.ieem.org.mx

ISBN 978-607-8818-00-6

ISBN de la versión electrónica 978-607-8818-01-3

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

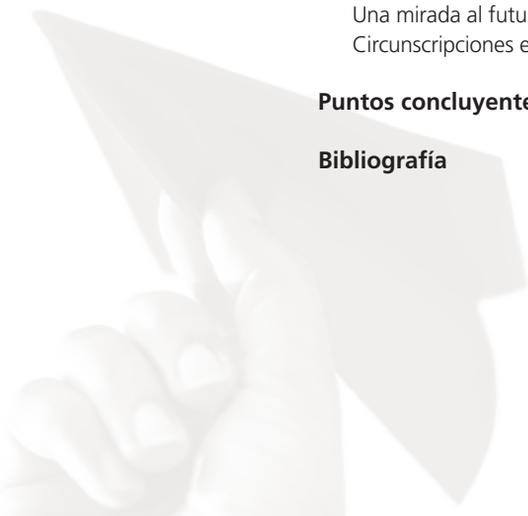
Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

Recepción de colaboraciones en ceditorial@ieem.org.mx y en ceditorial.ieem@gmail.com

Índice	
Presentación	7
Introducción	11
La teoría de la representación política	17
Entender la representación	20
Debate en torno a la representación	28
Partidos, organizaciones y sociedad civil	33
Ciudadanía y derechos humanos a debate	41
El estado de derecho y la protección de las y los migrantes	46
Organizaciones en busca de la representación	51
La representación extraterritorial, votos y candidatos	55
Las organizaciones en Estados Unidos	60
Los pueblos originarios como migrantes	67
Experiencias de representación extraterritorial	69
Propuestas para garantizar el derecho al voto	75
La propuesta del voto electrónico	81
Una mirada al futuro	89
Circunscripciones extraterritoriales	92
Puntos concluyentes	95
Bibliografía	101





PRESENTACIÓN

La democracia en nuestro país se ha ido construyendo con la suma de pequeños avances en torno al reconocimiento de los derechos políticos y sociales de las y los ciudadanos, entre ellos el derecho al voto. Se estima que en Estados Unidos viven 36 millones de mexicanas y mexicanos, muchos de ellos con doble nacionalidad; 12 millones son migrantes nacidos en México que podrían incrementar el número total de votantes en las próximas elecciones de 2021, y en la elección presidencial de 2024 (si se logra modificar el acceso a la representación transterritorial, es decir, al ejercicio del voto en el exterior).

Se ha avanzado en este proceso: en julio de 1996, una reforma constitucional del artículo 36, fracción III, eliminó la obligación de votar en un distrito electoral específico; esto abrió la posibilidad de que las y los ciudadanos que se encontraban fuera del territorio nacional también pudieran ejercer sus derechos políticos. Entre 1998 y 2005 se introdujeron en el Congreso de la Unión 18 iniciativas de ley sobre el tema del voto en el extranjero, las cuales propiciaron múltiples discusiones y debates.

Sumado a ello, en marzo de 1998 se llevó a cabo otra reforma, ahora en el artículo 32 de la Carta Magna, para permitir la doble nacionalidad como un mecanismo de reconocimiento de los derechos políticos de las y los conciudadanos en el exterior; pero fue hasta 2005 cuando se aprobó el voto de las y los mexicanos fuera del país.

Con la reforma electoral de 2018, las y los mexicanos en el exterior pudieron elegir el 1 de julio de 2018 al presidente de la república, a 128 senadores y a 500 diputados, así como a los gobernadores de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Yucatán y Ciudad de México, como un ejercicio de reconocimiento de sus derechos políticos, que tuvo distintas limitaciones que este libro discute. Por ejemplo, está prohibido realizar proselitismo fuera de México y hay una restricción para que los partidos ejerzan el presupuesto en campañas externas. Son múltiples las aristas que deben considerarse; en principio es un tema que culturalmente se ha dejado de lado. Las y los migrantes, preocupados por sobrevivir en otra tierra, poco se habían interesado en participar en la reivindicación de sus derechos, pero a raíz de las políticas antiinmigrantes de Donald Trump, se han organizado en múltiples asociaciones para exigir el acceso a la representación política.

Por ello, la discusión se ha centrado en cómo garantizar ese derecho de la manera más fácil, ágil y, por supuesto, legal, en particular ante los innumerables señalamientos hacia los institutos electorales para mantener la certeza en las elecciones. En este libro se establece el contexto histórico sobre cómo la representación debe entenderse como un logro de las democracias liberales y un mecanismo de contrapeso del poder político; además, retoma las experiencias de otros países para ubicar a México en el contexto democrático internacional.

La importancia de las y los migrantes en el exterior es notable, porque éstos brindan a sus familias en México un aporte económico valioso, inciden en la realización de obras públicas y participan en la deliberación y debate de muchos temas de la agenda nacional, aunque no estén dentro del país. En concordancia con ello, la Organización de las Naciones Unidas (onu) reconoció al año 2019 como el año de la migración, porque existen 270 millones de migrantes internacionales que, por motivos de trabajo, empleo, educación o movilidad social están en otro país.

En ese sentido, la representación política de las y los migrantes está en entredicho porque, si bien es cierto que pueden votar por el candidato que deseen, el proceso para ejercer este derecho es sinuoso y tiene muchas limitaciones. Por lo tanto, este volúmen pretende abrir la discusión sobre la representación extraterritorial y la comprensión del tema para las y los estudiosos de este fenómeno, así como sus alcances y limitaciones con miras a las elecciones de 2021.

Como ya se señaló, existen alrededor de 12 millones de connacionales en el exterior que pueden votar e, incluso, definir el triunfo electoral en los niveles federal, estatal o municipal. De ellos, 90 % vive en Estados Unidos, y cuenta con una conexión política con México debido a familiares en distintas entidades de la república; este porcentaje podría votar en las próximas elecciones si existieran mecanismos adecuados para garantizarles ese derecho. Esta diáspora tiene contacto permanente con nuestro país gracias a la tecnología, así como por influencia de sus paisanos, amigos y familiares. Incluso podríamos hablar del ejercicio del voto como un mecanismo de *nostalgia patriótica*. Los partidos políticos reconocen la importancia de lograr mayor representación política en las próximas elecciones y, por ello, se han promovido acciones afirmativas para garantizar la representación de los electores, de modo que también se traduzcan en políticas públicas y acciones a favor de los familiares de las y los migrantes; empero, todavía falta una amplia discusión en la sociedad civil, las organizaciones y otros actores sociales para avanzar hacia un pleno reconocimiento.

De 2017 a 2018 se recibieron en total 98 mil sobres de correo postal con votos de las y los mexicanos en el exterior, de los cuales 76 274 correspondieron a votos transterritoriales desde Estados Unidos. El interés creciente de las y los ciudadanos en el extranjero abre la posibilidad de innovar y crear mecanismos para garantizar su representación política. Actualmente, existen sólo algunos diputados migrantes en Guerrero, Zacatecas y Chiapas. En Ciudad

de México se había planteado ésto en la nueva Constitución de la capital de la república, pero al final se consideró inapropiado y su aprobación quedó en el tintero.

La propuesta para que las y los mexicanos en el exterior ejerzan su derecho es el voto electrónico, así como el voto postal que se ha hecho desde 2006. El voto digital, no obstante, aún no ha sido aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE); sirvan estas líneas para promover la discusión sobre este punto y conocer sus alcances y limitaciones.



INTRODUCCIÓN

La representación política es fundamental para el desarrollo de la democracia y debe incluir a las y los migrantes, es decir, a las y los ciudadanos que han optado por cambiar de lugar de residencia, pero nunca se desconectan de sus familias, su patria y sus comunidades. Son mexicanas y mexicanos que están fuera de su país y la mayoría piensa en volver a su lugar de origen, por lo cual buscan ser representadas y representados, es decir, que sus intereses y necesidades lleguen a las discusiones y a la deliberación en los espacios de representación política. En el mundo existen 216 naciones que contemplan la posibilidad de que sus ciudadanas y ciudadanos voten desde el extranjero, aunque sólo 20 tienen representación política en sus cámaras.

Según los datos oficiales, aproximadamente 10 millones de personas de origen mexicano en edad de votar viven en el extranjero; de ese gran universo, 99 % se encuentra en Estados Unidos y casi 3 millones de ellos son indocumentadas o indocumentados. Asimismo, registran una baja participación en las votaciones, pues se estima que sólo 21 % tiene su credencial para votar (Sánchez Sánchez y Sánchez Mendoza, 2014, p. 525).

El poco interés por el voto también puede vincularse con la falta de certeza de su estatus migratorio, pues el hecho de acudir a votar produce visibilidad a las y los migrantes indocumentados, “lo cual

podría exacerbar sentimientos antiinmigrantes e incluso exponerlos a sufrir acoso o caer en redadas de las autoridades estadounidenses” (Valverde Loya, 2018, p. 201).

En la elección presidencial de 2018 se recibieron 98 854 votos desde 107 naciones, lo que demuestra que las y los mexicanos en el extranjero tuvieron un fuerte interés en incidir en las elecciones federales, estatales y locales. Fue un proceso electoral histórico, porque llegó el triple de votos de migrantes que en 2006, cuando sólo hubo 33 111; y más del doble que en 2012, que fueron 40 714 (Murayama, 2019, p. 153). Ésto revela, como se ha dicho, el interés que las y los mexicanos en el exterior tienen en la política nacional y en el hecho de poder nombrar a sus representantes, aunque en el momento de la votación se encuentren fuera de sus hogares. Algunos incluso nunca volverán a México.

El voto de las y los mexicanos en el exterior se denomina *voto externo* o *extraterritorial*. Conceptualmente, “se entiende como un proceso de votación celebrado en el territorio de un país foráneo destinado a los ciudadanos que viven fuera de su país de origen” (Nohlen, 2008, p. 48). Se trata de un derecho que puede ejercerse, pero que al mismo tiempo tiene muchas limitaciones.

Poco se ha promovido el voto de las y los mexicanos en el exterior, pero además el mecanismo de votación por vía postal, que exige un registro y después llevar el voto hasta una oficina de correo, es poco práctico y desmotivante. Si bien se ha discutido la importancia de que las y los mexicanos puedan elegir a sus gobernantes, incluso desde el exterior, todavía no existe una opinión pública informada para avanzar en su reconocimiento.

La Organización de las Naciones Unidas (2015) sostiene que las y los migrantes cuentan con todas las prerrogativas ciudadanas, incluso fuera de su país, porque la Declaración Universal de los Derechos Humanos condena la desprotección de sus derechos, pero también impide que sean considerados “ilegales”, por lo cual debe eliminarse cualquier tipo de connotación negativa. Votar no es algo

que ejerzan todas las y los migrantes que aportan dinero a la economía mexicana y que, por tanto, inciden en su desarrollo.

En la actualidad existe un debate en torno a los derechos políticos de las y los migrantes o votantes en el exterior, porque la posición tradicional republicana sostiene que sólo las y los ciudadanos que están presentes en el territorio, y que serán afectados por las consecuencias de su voto, deben tener derecho a él. Pero cabe considerar que las y los migrantes envían remesas y tienen un vínculo cercano con sus familias, retornan a sus ciudades de origen y tienen interés en la política local de sus comunidades, todo lo cual alimenta una discusión que requiere argumentos y un análisis profundo y desapasionado desde los referentes teóricos de la representación política.

En términos democráticos, son ciudadanas y ciudadanos quienes ostentan la nacionalidad y se han registrado y obtenido su credencial para votar, independientemente de que estén fuera del país en el momento de una elección. La democracia, como sistema político, no se ha alcanzado a cabalidad en el caso de las y los migrantes, pues muy pocos logran ejercer su derecho al voto desde el exterior. El peso que tienen en Estados Unidos es fundamental y su participación podría ser determinante en cualquier contienda electoral: ya sea que logren votar en México o que pudieran legalizarse para ser ciudadanas y ciudadanos estadounidenses.

Según datos del Centro Hispánico Pew (2015), en Estados Unidos hay más de 33 millones de personas de origen mexicano, de primera y segunda generación. De estos compatriotas, 20 millones son mayores de 18 años, según estimaciones de la organización Fuerza Migrante (2020), por lo cual el debate en torno a sus derechos políticos y la urgencia de abrir la representación en cada una de sus entidades de origen es más que pertinente.

Asimismo, la comunidad migrante en Estados Unidos busca la regularización de su estatus legal, los derechos ciudadanos plenos y el respeto a la conformación de una sociedad multicultural que elimine la exclusión política, la marginación económica y la formación

permanente de minorías étnicas o guetos. Las y los miembros de esta comunidad han visto en la representación política una oportunidad para obtener beneficios y ser escuchados (Delgado Wise y Favela, 2004, p. 33).

El voto extraterritorial se ha reconocido en México desde 1996, cuando se abrió esta posibilidad —principalmente para quienes residían en Estados Unidos— mediante una reforma constitucional que avaló el derecho de los mexicanos fuera del país. Después, en 2006, las y los migrantes participaron en las elecciones presidenciales mediante el voto postal, una modalidad que contabilizó 40 876 ciudadanos dispuestos a votar, de los cuales sólo sufragaron 32 621, es decir, 79.8% de los registrados (Instituto Nacional Electoral, 2019).

Hoy por hoy se han desarrollado 20 comicios en 15 estados de la república mexicana que han aceptado y reconocido el voto de las y los migrantes: Michoacán en 2007, en 2011 y en 2015; Puebla en 2018 y en la elección extraordinaria de 2019; Colima en 2015 y 2016, que también fue extraordinaria; Ciudad de México en 2012 y en 2018. También han tenido al menos una elección Baja California Sur en 2015; Oaxaca, Aguascalientes y Zacatecas en 2016; Estado de México y Coahuila en 2017; Guanajuato, Jalisco, Chiapas, Morelos y Yucatán en 2018. Para la elección presidencial de 2021 serán 11 las entidades que podrían recibir el voto de las y los migrantes mexicanos en el extranjero, por lo cual es imprescindible y pertinente la discusión desde la ciencia política.

Si bien la representación y el voto extraterritorial han ganado el reconocimiento y la ampliación de los derechos en las legislaciones de Jalisco, Guerrero y Zacatecas, que cuentan con diputados migrantes, también ha habido retrocesos, como la derogación del diputado migrante en Ciudad de México, que había sido aprobado en la Constitución local, pero finalmente no prosperó.

En esta investigación se describe el marco teórico de la representación política como sustento para abrir esta discusión que sin duda tendrá un impacto en las elecciones de 2021, cuando serán

renovados los 500 diputados y 13 gubernaturas de la república mexicana. Además, adopta una perspectiva de política comparada para explicar la importancia de la representación y la representatividad en las elecciones, y cómo el hecho de que estén supeditadas al diseño institucional limita la incidencia que las y los mexicanos en el exterior pueden tener en la política nacional.

Nohlen (2008) sostiene que el voto pasivo de las y los migrantes tiene un papel fundamental en la exigencia de representatividad, pero también que éste incide de manera directa en el sistema electoral mexicano, el cual requiere ajustes, modificaciones y la capacidad de establecer mecanismos de contrapeso en la toma de decisiones que pueden interesar a las y los mexicanos que viven fuera del país.

El voto de la diáspora mexicana, integrada sobre todo por ciudadanos establecidos en diferentes puntos de Estados Unidos, puede marcar la diferencia en la contienda de 2021 para la renovación de la Cámara de Diputados y en las elecciones presidenciales de 2024. Ejemplos de la incidencia que tienen las y los migrantes hay varios. En 2006 los italianos elegían entre Romano Prodi y Silvio Berlusconi; los primeros resultados arrojaron un empate técnico entre los dos candidatos a la primera magistratura. Al día siguiente llegaron los votos de los emigrados italianos y Romano Prodi ganó con los 25 mil votos que aportaron. Prodi alcanzó 49.81% y Berlusconi 49.74%; el voto en el exterior hizo la diferencia (Emmerich, 2012, p. 20).

En Perú, el voto de las y los migrantes es determinante en las elecciones porque tienen una fuerte organización política. En la contienda de 2006 pudieron incidir en el *balotaje*, es decir, la segunda vuelta electoral. Los peruanos en el exterior apoyaron a Lourdes Flores, candidata de Unidad Nacional, que fue una coalición de partidos políticos. Flores logró colocarse como una propuesta alternativa al candidato oficial Alan García, quien finalmente logró la reelección para su segundo periodo no consecutivo (Castillo, 2016, p. 44).

En Yugoslavia, durante las elecciones de 1995, se presentó un acontecimiento que puso a discusión el voto en el extranjero, por-

que se produjo un efecto de disonancia en las preferencias políticas: en su mayoría, los yugoslavos en el país votaron por un candidato en especial, mientras que las y los ciudadanos en el exterior votaron por otro.

Mientras crece la posibilidad de contar con representantes extraterritoriales para las y los migrantes mexicanos, se han propuesto acciones afirmativas para garantizar su incidencia en el exterior, en virtud de que envían remesas y mantienen un vínculo inalienable con su tierra de origen. La idea es avanzar en la acción afirmativa de incluir en los comicios de 2021 representantes de la comunidad migrante en las diputaciones plurinominales; empero, falta el aval de los partidos políticos. Al final, la representación política está en manos de las organizaciones partidistas, que deberán analizar la propuesta de incluir migrantes en sus boletas electorales.

La discusión sobre los derechos de representación extraterritorial está abierta y demanda una postura informada y crítica. Esta obra pretende aportar a la discusión mediante un análisis minucioso de los alcances y limitaciones que tiene la representación extraterritorial, y con base en los elementos teóricos y las evidencias empíricas.



La teoría de la
representación
política

La representación política está cimentada en los derechos que tienen las y los ciudadanos para dar a conocer sus necesidades y recibir beneficios de sus representantes en el poder. En consecuencia, implica la inclusión de las y los ciudadanos en la toma de decisiones por medio del poder político en el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Pero la representación política también es la posibilidad de que las y los ciudadanos puedan ser electos por sus conciudadanos, para garantizar que sus exigencias sean atendidas.

En ese sentido, la representación política se ha fincado en los connacionales, es decir, en las y los ciudadanos que están en un territorio específico dentro de la nación; pero existen mexicanos en el exterior que son también objeto de derechos y de reconocimiento de sus prerrogativas ante la ley. Las y los ciudadanos que están fuera del país pueden votar desde 1996, lo cual abrió la posibilidad de una amplia discusión sobre el tema, y que ahora convoca a un análisis minucioso sobre la importancia del voto y la representación extraterritorial.

En la actualidad, las y los ciudadanos que votan en las elecciones mexicanas desde el exterior —principalmente desde Estados Unidos— constituyen un grupo reducido. Pese a que muchos tienen su credencial para votar e incluso la doble nacionalidad, no se

ha incentivado su participación; partimos de la hipótesis de que es necesario redimensionar el tema y darle mayor institucionalización, dada la importancia que tienen las y los migrantes como aliados del país y porque su vínculo no se pierde.

Las y los migrantes envían grandes cantidades de dinero en remesas, contribuyen con la economía familiar y muchos viajan de manera intermitente para establecer negocios y relaciones en México, pero sus intereses no se ven representados en la toma de decisiones. Desde el punto de vista fiscal, las y los migrantes internacionales aportan con su trabajo fuertes cantidades de impuestos en una proporción mayor a lo que reciben en prestaciones y servicios públicos, debido a que pueden estar como “ilegales” (Delgado Wise y Favela, 2004, p. 21).

En este capítulo se presenta el marco teórico de la representación política para llegar a una discusión informada, con bases teóricas y evidencias empíricas, en el entendido de que la comprensión del fenómeno es importante para abrir el debate. Acercar la comprensión de la representación extraterritorial exige reconocer sus antecedentes históricos.

ENTENDER LA **REPRESENTACIÓN**

El concepto de *representación* se construyó, primero, sobre el desmantelamiento de la monarquía absoluta, y luego, sobre la justificación de la democracia indirecta por la democracia directa. Para los padres fundadores del sistema representativo o democrático, como Madison y Hamilton, existía una diferencia entre gobierno representativo y gobierno democrático; en el primero el pueblo estaba excluido de cualquier participación; no así en el segundo. Se asumía que el gobierno representativo se depositaba en un grupo de ciudadanos más capacitados que sabrían reconocer los intereses del país y no se dejarían llevar por las coyunturas, los prejuicios o los intereses particulares.

La teoría de la representación política fue el centro del debate en múltiples ocasiones: los partidos socialistas cuestionaron la visión liberal democrática, y en los fundamentos del régimen del socialismo real ésta era trasladada hacia un conjunto de instancias de base: los sóviets. La perspectiva liberal de la representación política también fue atacada desde el corporativismo fascista en términos de los criterios de representación a utilizar. Asimismo, durante el auge del estado de bienestar instrumentado por los gobiernos, la representación política de origen liberal, si bien no fue denostada sí fue opacada y supeditada, en múltiples ocasiones, a los pactos o acuerdos neocorporativistas.

En este apartado discutiremos la creación del concepto de *representación política*; primero a través de los representantes formados a partir de su superioridad sobre las y los ciudadanos (en atención a sus posesiones y poder). Existían entonces representantes que constituían un sector dominante en cuanto a su capacidad política y económica. Por lo tanto, la representación inició bajo un esquema elitista, de control de intereses y que garantizaba la libertad de los representantes en su toma de decisiones. La representación es, a fin de cuentas, un mecanismo de poder, así que la de las y los migrantes es de crucial interés para los estudios en ciencia política, pero también en relaciones internacionales y en la visión de los derechos humanos. Podemos decir, por lo tanto, que es un tema trans y multidisciplinario.

A continuación se describe el análisis teórico de la representación, con el objetivo de explicar su importancia para el tema. A partir de los autores clásicos del debate en torno al mandato que reciben los representantes, y qué intereses privilegian en la toma de decisiones, haremos una revisión histórico-conceptual para rescatar las ideas principales. Thomas Hobbes es uno de los primeros teóricos que, en su libro *Leviatán*, plantea que los individuos aceptan pactar para que alguien los represente, pero en esa metáfora representativa “el soberano simplemente representará el libreto escrito de los súbditos”.

tos, el libreto no es más que las leyes naturales positivizadas por la creación del cuerpo político, y al ser firmado, los súbditos pasan a ser actores representados” (Abal Medina, 2004, p. 42).

A este tipo de representación se le denominó *mandato libre*, porque el soberano recibe una autorización absoluta para actuar en la toma de decisiones que afectarán a los súbditos. Hobbes considera que el poder debe estar en el soberano, como un agente exclusivo para ejercer el poder y la dominación; sostiene: “no puede haber más de un soberano en un tiempo dado, en una sociedad dada. Un hombre solamente puede ser súbdito de un único soberano autorizado en un momento dado, porque nadie puede servir a dos dueños” (Goldsmith, 1984, p. 175).

De esta manera, a partir del planteamiento de Hobbes, nuestros representantes son libres de actuar y tomar las decisiones que consideren más pertinentes en beneficio de las y los ciudadanos. Ésto está fundado, por supuesto, en la imposibilidad de que cada habitante del pueblo pueda dar su opinión al respecto.

De su lado, en la discusión sobre cómo se forma la representación, Rousseau resalta valores del liberalismo como la dignidad humana, cuestión que se contrapone con Hobbes. Para Rousseau, la soberanía constituye siempre un derecho del pueblo, mientras que el príncipe lo tiene en usufructo; en su obra *El contrato social*, afirma que existe una relación de contrato entre gobernantes y gobernados. Además, establece como planteamiento teórico la *representación fraccionada*: para él, la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes fracciones de soberanía que detentan todos y cada uno de los individuos en particular. Ésto genera la teoría de la *soberanía fraccionada* que tendrá como resultado una representación igualmente fraccionada: cada ciudadano posee una parte del mandato que los electores otorgan a su elegido.

Este mandato sobre los diputados, para verificar el contrato social, también requiere un sistema de representación territorial.

Rousseau propone dividir la gran extensión territorial ciñéndose a un esquema federal y, además, elegir representantes para cada asamblea legislativa con una renovación muy frecuente e impidiendo que sea elegido un gran número de una sola vez. En este contexto, el filósofo ginebrino sostiene que los diputados deben ejercer su autoridad bajo la guía de un mandato detallado, o sea imperativo. (Godoy Arcaya, 2001, p. 29)

El tema de la representación territorial es importante porque cada uno de los elegidos puede tomar las peticiones y propuestas de las y los ciudadanos en un determinado espacio. Y así, aunque las y los migrantes también son ciudadanos, tienen un campo indefinido de representación por encontrarse, la mayoría de ellos, en Estados Unidos.

Emmanuel Sieyès, otro autor importante para el tema de la representación, se pronunció en 1789 por crear para Francia una constitución en la que el poder legislativo perteneciera a la nación y no al rey. Construyó un concepto novedoso que dio paso al sistema de representación política como expresión de soberanía popular. Los representantes, según Sieyès, ejercen temporalmente la voluntad general habilitados por un mandato libre, pero con un derecho de los representados y no de ellos mismos (Godoy Arcaya, 2001, p. 33).

Asimismo, Sieyès fue revolucionario al señalar que los diputados de los estados serían verdaderos representantes, de tal suerte que se distinguiera el poder constituyente del constituido, y que las y los ciudadanos fueran iguales y depositarios de los mismos derechos.

Ya no se trata de representar partes de la sociedad o necesidades particulares, frente a la instancia formada por la figura real, sino de expresar la voluntad soberana de la nación, ésto es, la voluntad del cuerpo colectivo formado por todos los individuos que, en cuanto tales, forman la nación. (Sieyès, 1793, p. 59)

Así, la idea de Sieyès descansa en la representación política que otorga al representante (en este caso el diputado) y en la autonomía para que, una vez electo, actúe de acuerdo con su conciencia o leal entender y saber (Villarreal, 2006). Además, establece que los representantes solamente pueden detentar los intereses generales de la nación, nunca intereses particulares.

La discusión bajo estos planteamientos lleva a introducir los postulados de Burke, quien supone que los representantes siempre detentan tanto los intereses de sus electores como los de la nación.

En caso de conflicto entre ellos, el representante dirime la contradicción a favor de los intereses generales, según su propio e independiente juicio, en cambio para Sieyès no puede haber tal conflicto, porque siempre cada representante representa a la nación entera y nunca un interés local, corporativo o sectoral. De ahí su fórmula: "los representantes son elegidos en un distrito, pero representan a la nación entera". (Godoy Arcaya, 2001, p. 33)

Este planteamiento de Sieyès retoma a Rousseau cuando advierte que el fin último de los representantes es el bien general de la sociedad. La elección mayoritaria de los diputados en la deliberación de un tema o asunto público siempre tendrá como objetivo decodificar la voluntad única y unánime de toda la sociedad. En esta discusión se inscriben los diputados migrantes que actualmente existen en Zacatecas y Chiapas,¹ quienes, como representantes, están vinculados con sus votantes, pero también con la entidad federativa en la cual fueron electos.

Si bien Hobbes plantea el papel de los representantes como una imposición de fuerza que se somete al consenso de los individuos, John Locke creía en un gobierno por consentimiento bajo los argu-

¹ En Chiapas se construyó el distrito 41 para albergar al diputado migrante desde 2011.

mentos de que los hombres estarían de acuerdo en formar una sociedad y aceptarían las decisiones de la mayoría. Esa mayoría establecería un gobierno que hiciera leyes y gobernara (Valencia Escamilla, 2007, p. 21). A diferencia de lo planteado por Hobbes, los gobiernos representativos no contienen poderes ilimitados, sino que están limitados por su actuación frente a los gobernados. Así, en su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*, Locke se muestra a favor de un mandato vinculado o mandato imperativo, justo como Rousseau.

En el libro antes apuntado, Locke también toca el tema de la representación política a partir del soberano. La tesis aborda la rigurosa subordinación de todos los poderes al Legislativo y, este último (debido a que es delegado por el pueblo) le pertenece a la voluntad popular. También sostiene que frente a un abuso inconstitucional de poder de los órganos del Estado, el pueblo conserva una especie de *derecho a la revolución* que sólo debe ejercerse en casos extremos, cuando falte cualquier otro medio para volver al orden normal de las cosas, pero este derecho es irrenunciable, como supremo corolario político del principio de soberanía popular. Esta visión se opone a la de Hobbes, quien apela a la sumisión de las y los ciudadanos y delegación del poder a un representante que lo ejercerá de manera ilimitada si es necesario.

En este seguimiento histórico de las teorías sobre la representación que influyeron en la constitución de los Estados-nación, John Stuart Mill, considerado un “abogado de la democracia”, sigue los postulados de John Locke e incluye a los ciudadanos en la toma de decisiones, de tal suerte que plantea un mandato imperativo con vigilancia sobre los representantes. En su obra *Del gobierno representativo*, publicada en 1861, Stuart Mill critica al Estado absolutista por considerar que era insostenible a largo plazo, y destaca su interés en la libertad individual. Advierte, asimismo, que el pueblo debe participar en el gobierno para así instaurar un gobierno libre.

El único gobierno que puede satisfacer por completo todas las exigencias del Estado social es aquel en el que todo el pueblo participa; que cualquier participación, aún en la más mínima función pública, es útil; que la participación debe ser en todos lados tan grande como lo permita el grado general de progreso de la comunidad; y que, por último, no hay nada más deseable que la participación de todos en el ejercicio del poder soberano del Estado. (Mill, 1991, p. 85)

Por su parte, Hans Kelsen, en su obra *De la esencia y valor de la democracia*, discute sobre el sistema democrático capaz de garantizar la máxima representación, así como del principio de órgano de Estado señalado por Georg Jellinek. La idea de Kelsen sobre la representación es darle el poder a la gente porque negaba que los actos legislativos fueran funciones del Estado o, mejor dicho, acciones del Estado, ya que ésta era una realidad puramente jurídico-normativa, en tanto la producción legislativa caía fuera de la esfera jurídica y entraba en el ámbito de la sociedad. Con ésto, Kelsen desmontaba por completo la perspectiva de Jellinek, devolviendo el Parlamento a la sociedad (Lagi, 2007, p. 86).

Sobre el estudio jurídico que sustenta la función del representante, Jellinek publicó en 1883 una obra importante: *Sistema dei diritti pubblici soggettivi (El sistema de los derechos públicos subjetivos)*, donde retoma a los autores de ese tiempo y plantea que la función del diputado o representante estará vinculada con la función del Estado, llamándole, en consecuencia, *funcionario de Estado*.

El jurista Jellinek sostiene que el mandato vinculado deja atrás y se asume como independencia de los electores respecto del proceso de representación política. Lo explica así: en el medievo, la concepción y la práctica de la representación se habían distinguido por la presencia del *mandato vinculado*, por el que en países como Inglaterra (donde el Parlamento por clases se convierte en una institución que funciona normalmente, integrada en la organización estatal), el elegido recibe de los electores sus instrucciones y está obligado a

rendir cuentas de su ejecución. Al respecto, Jellinek consideraba que, desde el siglo XVII, la cada vez mayor complejidad de las tareas legislativas había contribuido a difundir la idea de que los miembros del Parlamento representan a la totalidad del pueblo. Pero sólo con la Revolución francesa el mandato libre había sustituido en definitiva al vinculado, ya que, según el jurista, se había afirmado la "idea de la independencia de los diputados de los electores" (Lagi, 2007, p. 39).

Después de esta revisión histórica cabe afirmar que, si bien la teoría de la representación planteó en el contexto histórico un papel decisivo para las y los ciudadanos, en la actualidad su poder se reduce al ejercicio del voto.

Al no contar con mecanismos institucionales para impulsar sus propuestas o inquietudes en la agenda de los representantes, las y los ciudadanos ejercen otros mecanismos de rendición de cuentas, como la presión a partir de organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, ésta ha buscado controlar la toma de decisiones a partir del espacio público o esfera pública, por ejemplo, mediante la transparencia y otros elementos configuran la exigencia ciudadana hacia los representantes.

Con el surgimiento de los partidos políticos, el sentido de la representación cambió su concepción respecto de la vigilancia y el control de los electores hacia sus representantes. Ahora la o el representante se debe más al partido que a sus electores, "se cambia por el mandato imperativo del partido al que pertenece o incluso de la mayoría agrupada en la asamblea, dejando de lado los intereses de sus representados por los del partido y en su caso, de la mayoría" (Valencia Escamilla, 2007, p. 185). Con ésto se lleva la discusión al plano de los partidos políticos, instituciones responsables de la mediación entre gobierno y sociedad, y se traslada la relación entre representantes y representados a la relación entre partidos y representados.

Sobre la visión más contemporánea de la representación, Norberto Bobbio (1991) establece que: "en términos generales, la ex-

presión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin” (p. 33).

La representación medieval estuvo basada en la idea del representante como delegado o fiduciario, es decir, que recibía un poder limitado y basado en la representación de sus electores. Este modelo, llamado también *mandato imperativo*, era concebido como un ejecutor de las instrucciones que el elector impartía; carecía de iniciativa y su actuación estaba sancionada. En la actualidad se ha rechazado este modelo para albergar una visión que le atribuye autonomía al representante. Su única guía para la acción son los intereses de los representados, es decir, todas las y los ciudadanos que votaron por él, privilegiando los intereses generales sobre los particulares o de grupo (Graglia, 2009, p. 60).

Con el surgimiento de los partidos políticos, la relación bilateral entre representantes y representados se transformó hacia el esquema tripartita electores-partidos-representantes. Ahora ya no se escogen representantes de manera directa, sino a partir de partidos políticos, lo cual pone en debate la función que deben realizar los propios representantes, porque la relación de responsabilidad electoral será de ciudadanos a partidos políticos.

DEBATE EN TORNO A LA REPRESENTACIÓN

Desde la formación de los partidos políticos y el sufragio electoral se permite a las y los ciudadanos escoger a sus gobernantes, pero no incidir en la toma de decisiones. “Los partidos son los instrumentos principales para la elección de representantes, que van a actuar por y en nombre de sus representados” (Godoy Arcaya, 2001, p. 52). Mediante la reelección, en algunos países, se genera el proceso de rendición de cuentas o se considera al electorado.

Si bien en el contexto histórico la representación pasó de un mandato imperativo a un mandato libre (en el cual los representantes no tenían vínculo con sus electores), en las democracias liberales actuales, que incluyen el respeto y la ampliación de los derechos, se está exigiendo también que los representantes rindan cuentas. El tema de la representación se traslada al debate contemporáneo del siglo xx, en el que los partidos políticos son garantes de la representación y también receptores de los cuestionamientos de sus representados.

Los partidos políticos han asumido la representación ciudadana. Por esta razón, la teoría de la representación debe incluirlos como actores principales del sistema representativo, y al hacerlo debe corregir su propia perspectiva analítica. En efecto, esa misma teoría, en el pasado los consideró en su cuerpo argumental, porque la representación era un asunto que solamente involucraba individuos, representantes y representados. En consecuencia, el punto de vista de esta teoría estuvo determinado por la relación interindividual entre el representado y el representante. Ahora no solamente estamos obligados a incluir a los partidos políticos en el análisis teórico de la representación, sino preguntarnos además por la relación entre los ciudadanos y los partidos; y entre los grupos y los partidos, desde la perspectiva de la representación partidista. (Godoy Arcaya, 2001, p. 56)

En este contexto, autores como Abal Medina (2004), Gargarella (2002) y Valencia Escamilla (2007), así como Espinoza Valle y Coutigno Ramírez (2014), entre otros, han criticado la forma en que se ejerce la representación hoy en día, desvinculada de los intereses ciudadanos y a través de mecanismos institucionales que privilegian a grupos de poder sin relación con el electorado. Éste podría ser uno de los riesgos de impulsar una agenda para obtener diputados migrantes en México, pues al final podrían ser desviados de su propósito de representar a las minorías o no legislar para este importante grupo poblacional.

Los datos sugieren que las y los ciudadanos no se sienten identificados con sus representantes, que tienen derecho a participar en la toma de decisiones, pero no son tomados en cuenta por éstos y, en general, no aprueban su trabajo ni tienen confianza en ellos (Meixueiro Nájera, 2009, p. 35). Esta dura crítica apunta a los tres niveles: federal, estatal y municipal; en este trabajo nos centraremos en el caso del gobierno local. “Tal desencanto se ha traducido en crisis de representación política y pérdida de credibilidad en los gobernantes, cuestionándose así la efectividad de las instituciones, sobre todo las representativas (Valencia Escamilla, 2011, p. 62).

Por su lado, Abal Medina (2004) aborda esta crisis de legitimidad de la representación a partir de un estudio diacrónico que considera varios momentos históricos, y puntualiza:

Si bien la noción de representación funcionó adecuadamente a lo largo de los últimos doscientos años, el punto esencial es que ya no lo hace y, por tanto, se presenta una profunda crisis. En este sentido, sostenemos que la “crisis política” que se percibe desde fines de los años sesenta en los países centrales y desde los ochenta en América Latina se corresponde a las transformaciones sociales acontecidas desde mediados del siglo xx. (Abal Medina, 2004, p. 8)

Asimismo, Espinoza Valle y Coutigno Ramírez (2014) apuntan que los representantes están motivados por intereses de grupo, de partido o parciales, así que dan mayor peso a las decisiones de los grupos en el poder que a las voluntades ciudadanas. Las instituciones representativas en las cuales se finca la democracia vulneran la toma de decisiones vinculante con los intereses de la población electora. Ésto significa también que los diputados migrantes podrían tener intereses y apartarse del mandato de los electores.

El descontento ciudadano con los representantes en el gobierno local se hace patente con la emergencia de los grupos y actores de la ciudadanía, los cuales buscan tener mayor incidencia en la toma

de decisiones. García Alonso (2015) señala que las experiencias de participación ciudadana, a nivel local, están buscando deliberar en la agenda de sus representantes en el gobierno para insertar ahí sus problemas.

Gargarella (2002) destaca que, más allá de dificultades coyunturales que giran en torno a la representación política y su consecuente crisis, las instituciones propias del sistema representativo tienen mucho que ver con la forma en que fueron diseñadas, de tal suerte que la crisis de la representación está más vinculada con las instituciones que con los propios representantes.

En este contexto, se abren distintos planteamientos sobre la representación política, que sin duda es un tema importante para la democracia contemporánea. Actualmente el vínculo entre el gobierno y las y los ciudadanos se realiza a través de los partidos políticos, así que hablar de crisis de representación implica evocar a estas instituciones que, habiendo surgido como intermediarias entre el poder político y las y los ciudadanos, con el tiempo se ven imposibilitadas para articular los intereses de la ciudadanía.

Tales transformaciones, al complejizar y diversificar a las interacciones humanas restaron credibilidad a la metáfora representativa a finales del siglo xx, en tanto artefacto de la democracia que históricamente ha permanecido capaz de volver a presentar lo social en lo político y, por consiguiente, van vaciando la legitimidad a los regímenes políticos que aún no logran inventar una ficción que legítimamente funcione adecuadamente para este propósito. (Abal Medina, 2004, p. 14)

Los partidos políticos, encargados de la representación democrática en México, han tenido dificultades para articularse con actores y situaciones sociales complejas y no están a la altura de los retos que les demanda la ciudadanía, por razones imputables al sistema político prevaleciente durante los últimos 70 años (Morales, 2005), de lo cual se dará cuenta más adelante. Sin embargo, así como

existen críticos de la democracia representativa, hay también quienes defienden la democracia representativa, como Giovanni Sartori (2005), que en una crítica directa a los clásicos advierte, como Burke, que no puede existir hoy en día un *mandato imperativo*.

El mandato imperativo podría definirse en cómo se puede exigir a los representantes que luchen a favor de los intereses de sus votantes. En el caso que nos ocupa, las y los migrantes deberían tener alguien que los represente en cuestiones internacionales, extraterritoriales e incluso en temas como las tasas de interés y los cobros que les hacen los bancos cuando envían dinero a México.

Pero lo que tenemos hoy está basado en la evolución histórica de la representación política en sus distintas etapas y sistemas políticos. En la actualidad, “la relación entre representantes y representados se sujeta a un mandato representativo en el que el legislador es libre de expresar su opinión (inmunidad parlamentaria), desvinculado de sus electores” (Valencia Escamilla, 2011, p. 63).

Sostiene Sartori (2005) que cuanto más se sometan a las exigencias de sus electores más afectada se vería su labor de gobierno, por la prevalencia de los intereses locales sobre los intereses generales. La representación política ha sido mal entendida —plantea— porque la entidad soberana es la nación, no el pueblo.

La vía inglesa, como la francesa, hacia el sistema de gobierno representativo se constituyeron sobre la premisa de que los representantes no serán y no debían ser delegados vinculados por instituciones imperativas. ¿Por qué?, la respuesta directa es que el estado representativo no puede construirse ni ciertamente operar sobre la base medieval de la representación. Es decir, concibiendo la presentación en términos del mandato del derecho privado. (Sartori, 2005, p. 27)

En esos términos, la representación política que buscamos explicar, sobre las y los migrantes mexicanos que viven en Estados Unidos —principalmente—, demanda abrir un espacio de negociación

con los partidos políticos para promover un desarrollo más equitativo del poder y sumar a los diputados migrantes en los espacios y territorios necesarios, a fin de garantizar una representación y representatividad de los intereses de nuestros paisanos.

PARTIDOS, ORGANIZACIONES Y SOCIEDAD CIVIL

Ante las críticas que en la actualidad reciben los partidos políticos, la democracia representativa está sugiriendo abrir un espacio más amplio para todo tipo de grupos, en virtud de que los partidos no han solucionado las exigencias ciudadanas. Este fenómeno se denomina *democracia ciudadana* o *representación ciudadana*, y se basa en el surgimiento de organizaciones que impulsan propuestas, acciones y políticas públicas, albergando necesidades sociales de distinta índole.

Las organizaciones son un ejercicio de representación política porque contribuyen con la construcción del capital social, constituido por redes sociales y por normas de reciprocidad asociadas a ellas. Es decir, los miembros de las organizaciones de migrantes tienen claro que cuentan con el apoyo de sus compatriotas, por valores como la educación, buena voluntad, camaradería, comprensión, trato social y, en general, cooperación (Casas, 2005, p. 70).

“La *representación por mandato* es una situación en la que las políticas adoptadas siguen sus plataformas electorales y estas políticas son lo mejor para los ciudadanos bajo las condiciones observadas por los gobernantes”, sostienen Przeworski *et al.* (2004), quienes también señalan que es necesario generar mecanismos de control, además de la reelección, porque existen amplias posibilidades de una desviación de los intereses votados.

Así, en el debate actual, el papel de los representantes está no en una disputa sobre su naturaleza fincada en los partidos políticos, sino sobre un juicio relativo a su poder y el grado de cumplimiento

de los propósitos para los cuales fue creada la figura del representante. “Los partidos, que se constituyeron en los canales principales de la representación política, han tenido siempre problemas para el ejercicio de la representación debido a la naturaleza misma de la intermediación que ejercen” (Vargas-Machuca, 2007, p. 97).

Con el surgimiento de los partidos políticos, la representación es un tema vinculado con ellos. Las críticas y la discusión en torno a la representación, por tanto, no sólo abarcan a los partidos políticos, sino que también los afectan de manera directa, ya que actualmente la representación se materializa justo en ellos, como sostiene Vergé Mestre (2009). La existencia de diputados migrantes debe ser impulsada por los partidos políticos, porque si bien es cierto que se ha abierto la vía de las candidaturas independientes, el proceso es más complicado para las y los migrantes que desean representar a una minoría, pues se encuentran en otro espacio y otro distrito territorial, donde no necesariamente tienen arraigo.

Con el surgimiento de los partidos políticos emergió también el papel activo de las y los ciudadanos. Nace así otro elemento de la representación política: los poderes de control de los representados. Este planteamiento considera a los representantes como responsables y dueños de un poder fiduciario, es decir, exige control a partir de mecanismos institucionales como la reelección y la rendición de cuentas —o *accountability*—. En este último planteamiento hay una coincidencia generalizada en reconocer que la identidad básica y elemental de la representación radica en que la autorización para decidir corresponde a los representados, y la obligación de dar cuentas toca a los representantes (Vargas-Machuca, 2007, p. 97).

En México, la falta de reelección de los representantes hasta 2018 generó incentivos negativos para que diputados, regidores y gobernantes tuvieran una actitud prospectiva, de autocontrol o rendición de cuentas hacia los electores. Por ello, Estrada Rodríguez y Molina Portillo (2008) plantean, para el caso de los regidores, atender a una representación territorial cuyos electores puedan identifi-

carlos como representantes y, con ello, dar a conocer sus exigencias. Ésto se conoce en el sistema electoral como planilla uninominal, y en América Latina existe en Venezuela. Actualmente, en México los regidores elegidos por planilla no tienen una circunscripción territorial a la cual rendir cuentas, en tanto que las y los ciudadanos no tienen a quién recurrir, si no es al cabildo completo, para solucionar sus demandas o ante un problema.

Asimismo, el sistema electoral de elección mayoritaria, bajo el principio de lista cerrada y bloqueada, otorga a la planilla que triunfa el poder absoluto sobre el cabildo, que minimiza el poder de los regidores de oposición para implantar su agenda o los intereses de sus representados. Existe una gran diferencia entre las elecciones nacionales y subnacionales, con respecto de las municipales, porque de acuerdo con Nohlen (2004), en el ámbito municipal los electores votan por el candidato, no tanto por el partido, en virtud de la relación y cercanía con el político que regularmente ha destacado con sus obras y actividades y es conocido por la población. “El votante tiene la posibilidad de formarse una idea de él, por conocerlo en un contexto determinado” (p. 469).

En este esquema, los candidatos se convierten en representantes en la Cámara de Diputados o el cabildo municipal, en el plano local, pero tienen intereses vinculantes con sus patrocinadores o con quienes los apoyaron para llegar al cargo, desviando sus intereses de la visión nacionalista o de la representación de la nación orientada hacia el bien común. Los dueños del mandato por el esquema de patrocinio pasan a ser grandes empresas, grupos políticos, partidos políticos o grupos de interés. En tal escenario, el representante se enfrenta a la disyuntiva de cómo actuar y qué intereses privilegiar, en atención a su racionalidad.

Por ello, una visión más amplia sobre el sistema institucional electoral municipal está a favor de la lista abierta en la planilla de candidatos; ésto permitiría ampliar el contrapeso de los intereses y de la representación en varios sectores locales: campesinos, empresarios,

grupos vulnerables, mujeres, etcétera. Si sólo hay una planilla cerrada, los candidatos están limitados a un único partido y, por ende, no se abren a las múltiples expectativas ciudadanas. Villasana Dávila (2008), después de realizar un análisis exhaustivo sobre las elecciones municipales en distintos estados de la república mexicana, coincide con la propuesta de contar con regidores por la vía uninominal por distrito, así como tener candidaturas independientes y ampliar el periodo de gobierno a cuatro años; ésto se analizará más adelante.

En nuestros tiempos, el mandato se traduce en una plataforma de partido, en promesas de actuación que, una vez llegado el representante al poder, pueden no ser cumplidas, sin que las y los ciudadanos tengan capacidad para actuar al respecto. Por eso la reforma política en México debe dirigirse hacia las instituciones de la representación, hasta garantizar una relación de equilibrio. También podemos decir que hay una ventaja en el mecanismo de mandato en México porque existe reelección de los representantes.

Por otro lado, los partidos se comprometen con las y los ciudadanos a ejercer diversas políticas, acciones y proyectos; sin embargo, al llegar al poder pueden no contar con la capacidad de ejercerlo ni con la disposición. Por ello existe una desviación de las promesas. Si bien el mandato que reciben los representantes de los partidos políticos está sustentado en el voto ejercido y las promesas de campaña, un posible incumplimiento no está sancionado institucionalmente, lo que deja al ciudadano indefenso.

Por tanto, es preciso promover desde el ámbito académico reformas institucionales encaminadas a generar una *democracia delegativa*, como señala O'Donnell (1994), o la *representación por rendición de cuentas*, según Przeworski *et al.* (2004), donde las y los ciudadanos ejerzan un papel activo de control sobre los representantes a partir de programas y proyectos a cumplir. Pero no es necesario que existan ciudadanos dentro del gobierno o que los representantes sean vigilados de forma permanente, basta con que éstos sepan que las y los ciudadanos pueden, eventualmente, ac-

tivar distintas formas de participación para que se comporten de manera recíproca (Peruzzotti, 2008, p. 17).

En efecto, esta presión ciudadana, el surgimiento de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras asociaciones, se ha insertado en la agenda de la reforma del Estado, con lo cual se busca hacer propuestas que transformen las instituciones encargadas de la representación. La reforma del Estado planteada en México describe propuestas para transformar el sistema político, las instituciones y las “reglas del juego” de la democracia; éstas, sin embargo, ya se han discutido sin oportunidad de cristalizarse. No se profundizará tampoco en ello porque no es el objetivo de este trabajo.

Las propuestas para garantizar una representación efectiva por parte de los regidores en el sistema parlamentario de México chocan con el pasado histórico, el cual se ha caracterizado por fuerte centralismo, corporativismo, grandes burocracias y control de la libertad de expresión, que durante muchos años garantizó el control del poder a través del monopolio de las candidaturas y los cargos de elección. El sistema político autoritario, como indica Nohlen (2004), caracterizó a México hasta antes de la alternancia en el año 2000, pero aún subsiste en el ámbito municipal.

Empero, este modelo institucional ya no se adapta a las transformaciones que ha vivido nuestro país a partir de la alternancia, el pluripartidismo y la competencia electoral. Es preciso considerar tales cambios para aceptar iniciativas que vinculen al ciudadano con el poder y establecer un esquema de mediación institucionalizada entre el representante y el ciudadano, lo cual ya se está dando con recursos extraparlamentarios como el plebiscito, el referéndum o esquemas de control y vigilancia que se abordarán más adelante. Asimismo, se vive un proceso que busca reivindicar a la ciudadanía con las instituciones, en este caso: los partidos políticos.

Al parecer el rol de la política ya no es trasladar hacia el escenario decisonal las demandas y visiones del mundo que previamente se hayan consti-

tuido en la sociedad, sino que más bien dichas identidades se constituyen en el espacio público. Ésto implica que el nuevo trabajo de la representación requiere, al parecer, volver a un antiguo principio: el pueblo no pre-existe al hecho de invocarlo y de buscarlo: se construye. (Díaz-Tendero E., 2009, p. 39)

Cansino (2008) sostiene que en la actualidad existen dos tendencias muy marcadas que llevan a repensar la cuestión democrática con nuevos contenidos: la crisis de la democracia representativa y el surgimiento de la sociedad civil. En todo caso, lo que estos datos plantean es la necesidad de repensar la democracia a partir del papel activo de las y los ciudadanos en la exigencia de mejores gobiernos.

Los datos que sostienen este argumento están basados en el gran número de demandas ciudadanas que buscan su cauce dentro de la sociedad civil, dentro de las organizaciones y no por medio de los partidos políticos. El espacio entre el gobierno y la gente estaba cubierto por los diversos partidos políticos, pero las y los ciudadanos están optando por actuar de manera paralela, alternativa y fuera de las estructuras estatales (como lo son los propios partidos).

La democracia representativa transforma a la democracia en un gobierno de dirigentes y no de representantes, reduce la política al Estado, convierte al ciudadano en un cliente, y los políticos profesionales son incapaces de saber qué quieren los individuos o qué ofrecer a la ciudadanía.

Nos encontramos así en un planteamiento teórico que Estrada Rodríguez y Molina Portillo (2008) denominan *problema de interpretación política*, el cual ocurre cuando los representantes no tienen mecanismos institucionales para conocer fielmente qué es lo que desean y esperan de ellos las y los ciudadanos y, de igual forma, las y los ciudadanos no tienen vías para hacer llegar sus propuestas o intereses a las y los representantes, ni mucho menos la capacidad de dar seguimiento y sancionar sus iniciativas.

Ésto es así porque la acción de los partidos políticos se centró, en estas últimas décadas, en la búsqueda del poder, dejando atrás el ejercicio de posturas ideológicas y de representación de intereses sociales, lo cual los colocó en una dimensión más electoral y menos social, más para buscar votos que para representar intereses (Revels Vázquez, 2008, p. 10). En el caso de los regidores de los ayuntamientos vale la similitud, porque si bien son representantes de las comunidades, pocas veces dan seguimiento a peticiones en las comisiones que presiden. La respuesta a las demandas se da vía el alcalde, lo que resta a los regidores capacidad de actuar como representantes de los intereses ciudadanos vinculados con las demandas sociales. Se impone también el criterio de obras y acciones que el alcalde considera prioritarias y no tanto fruto de la deliberación o debate del cabildo.

Actualmente podemos decir que este modelo de partido político debe replantearse en virtud de la competencia política, la alternancia y el empuje de la calidad democrática exigida, en la que los representantes puedan ser evaluados e, incluso, votados en un espacio de reelección, con base en sus resultados. Este avance de la participación ciudadana y de las organizaciones es también conocido como *esfera pública*, misma que cada vez gana más terreno.

Habría que señalar que la esfera pública no significa que las y los ciudadanos deseen gobernar, sino que ganan espacios de atención para supervisar sus intereses y, por supuesto, garantizar los mejores beneficios de sus representantes. En su caso, las y los migrantes tienen derecho a ejercer el voto, pero no gozan de la representación de sus intereses, como ya se ha expuesto. Existen casos aislados como Chiapas o Zacatecas, que tienen diputados o representantes migrantes, pero todavía no se ha ampliado el número de representantes en otras entidades que también cuentan con migrantes.

Por tanto, el tema de la representación extraterritorial es actual y existe una amplia discusión en un contexto distinto, pues los teóricos clásicos de la representación política consideraron el

territorio como uno de los elementos fundamentales para ejercer el derecho al voto; empero, ésto se ha modificado y hoy existen en otros países muchos conciudadanos con derechos inalienables.

Muñoz Pedraza (2016) establece que las teorías clásicas sobre la representación política y la ciudadanía han quedado rebasadas en virtud de los alcances que tiene hoy en día la migración, principalmente a Estados Unidos, porque obedece a un contexto distinto, ya que las y los migrantes envían un fuerte flujo de remesas a sus familias y piden ser incluidos en la toma de decisiones políticas.

En el siguiente apartado se describe la importancia que tienen los derechos ciudadanos como mecanismos para la representación política, en tanto enriquecen la discusión; la intención es comprender qué ha sucedido con el tema de los votos de las y los mexicanos en el exterior.



Ciudadanía y
derechos humanos
a debate

En la discusión sobre el voto extraterritorial o el derecho que ejercen las y los ciudadanos para ser representados en el Congreso de la Unión, así como las legislaturas locales, está principalmente la discusión teórica sobre la ciudadanía. Es decir, ¿las y los migrantes que viven en Estados Unidos continúan siendo ciudadanos mexicanos? ¿En qué momento pierden la ciudadanía? ¿Qué sucede en el caso de quienes ostentan la ciudadanía doble?

La ONU sostiene que las y los migrantes deben tener un reconocimiento tácito en las legislaciones de los países, porque la migración se ha convertido en un tema controvertido, pero de muy amplia discusión. El traslado de las personas de un país a otro es un fenómeno mundial, consecuencia de factores económicos, políticos y sociales.

La *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, aprobada en las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, establece que los Estados nación tienen derecho a controlar sus fronteras, pero también la obligación de cooperar en la promoción de condiciones satisfactorias, equitativas y dignas conforme al derecho que asiste a la migración internacional (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 23).

La migración acarrea grandes beneficios, como el impulso que se genera en las economías a través del crecimiento del producto interno

bruto (PIB) y el estímulo que reciben las empresas para la creación de empleo e innovación. El envío de remesas familiares a México en 2019 alcanzó un total de 36 048 millones de dólares, la cifra más alta para este periodo desde que el Banco de México (Banxico) comenzó a llevar ese registro en 1995 (véase Usla, 2019).

Entre los beneficios que reporta la migración en Estados Unidos destaca la disminución de los precios de los productos agrícolas, la construcción y los servicios, como un mecanismo de compensación económica (pues existe la falsa creencia de que las y los migrantes le quitan el trabajo a las y los ciudadanos estadounidenses). Según estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no existe tal competencia o desventaja, ya que las y los migrantes son una fuerza laboral marginal, lo cual se produce cuando aceptan empleos que los trabajadores locales rechazan en áreas como agricultura, construcción, limpieza y mantenimiento, servicios hoteleros y trabajo doméstico (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 25).

La búsqueda del reconocimiento de sus derechos se produce en una coyuntura importante, dadas las políticas instrumentadas por el expresidente Donald Trump contra las y los mexicanos, como las deportaciones masivas y el cierre de las fronteras. En agosto de 2019, el gobierno de Trump anunció un importante cambio en las leyes sobre “carga pública”, como solución alternativa para reducir la inmigración legal. Para obtener la residencia permanente en Estados Unidos, por ejemplo, el inmigrante debe demostrar que “no tiene grandes probabilidades de convertirse en una carga pública”, es decir, que no dependerá de la asistencia del Estado. Esta disposición, que forma parte de las leyes de inmigración desde hace tiempo, requiere evaluar la responsabilidad financiera y la autonomía del inmigrante (véase Hines, 2019). En ese sentido, a favor del reconocimiento de sus derechos, no sólo los legales, puede decirse que deben existir por sus aportes, como la introducción de mano de obra calificada para la producción de bienes.

Se estima que los trabajadores mexicanos pueden reducir los costos de mano de obra de la industria alimenticia en Estados Unidos, pero también en materia automotriz y comercial, porque proveen la mano de obra calificada que no existe en muchos espacios, y los connacionales que cuentan con papeles y la doble nacionalidad pagan impuestos que contribuyen a la riqueza del país vecino.

Además, las y los migrantes mexicanos no sólo envían dinero, sino que también constituyen una fuente de riqueza social y cultural cuando vuelven a sus lugares de origen y traen consigo *remesas sociales*, conocimiento y oportunidades de desarrollo.

Este conocimiento que traen las y los migrantes a sus lugares de origen es un mecanismo para garantizar el emprendurismo y las transformaciones socioproductivas (Estrada Rodríguez *et al.*, 2018, p. 106). Gran parte del dinero que envían sirve para la compra de animales como borregos, cerdos, vacas y otros que pueden utilizar como mecanismo de ahorro.

Pero cuando regresan, las y los migrantes también traen y comparten conocimientos sobre cómo cultivar la tierra con otras técnicas agrícolas, como el uso de invernaderos o la hidroponía. De este modo, establecen mecanismos de disminución de costos para emprender negocios y utilizar la tecnología e información que obtienen en su incursión en el vecino país del norte, por lo que son una parte de la población que debiera contar con sus derechos políticos.

En ese sentido, Linz (2007) sostiene que en la democracia la representación política implica la inclusión de todos los grupos, entre ellos los minoritarios:

Es la democracia, un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso de-

mocrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente. (p. 226)

En la inclusión de todas y todos, en la búsqueda de la representatividad política de las y los migrantes, está ese espacio hueco en donde debemos promover su participación como mecanismos de fortaleza democrática y también como políticas de apoyo.

EL ESTADO DE DERECHO Y LA PROTECCIÓN

DE LAS Y LOS MIGRANTES

Los países tienen leyes y una soberanía basada en sus ordenamientos jurídicos, por lo cual, para garantizar los derechos de las y los ciudadanos en su territorio y fuera de él, es preciso ver a los Estados-nación como producto de una representación democrática con reconocimiento a nivel internacional. Bajo este planteamiento, la Organización de las Naciones Unidas (2015) sostiene que las y los migrantes deben ser reconocidos por las leyes de los países, mediante un mecanismo de control y protección de sus derechos. De lo contrario, se promoverían conflictos internacionales por la vulneración de los derechos de las y los migrantes, visitantes o personas en tránsito.

Con el fenómeno de las caravanas de migrantes que han atravesado México, el papel del gobierno ha consistido en respetar sus derechos y promover la orientación y control hacia el vecino país del norte, conforme a las leyes, pero también ha promovido su deportación humanitaria.

En 2003, dada la importancia que tiene la migración entre México y Estados Unidos, por el gran número de mexicanos que van a trabajar al vecino país, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) emitió, a petición de México, una recomendación

relativa a la protección de las y los migrantes. Se concluyó que la no discriminación y el derecho a la igualdad son aplicables a todos los residentes, al margen de su estatus migratorio, y que los Estados no pueden, por tanto, restringir los derechos laborales de los trabajadores no autorizados, además de que una vez iniciada la relación laboral, los trabajadores no autorizados tienen acceso al pleno ejercicio de los derechos laborales de empleo otorgados a los trabajadores autorizados (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 56).

De acuerdo con Bada (2007), la vulnerabilidad de las y los migrantes ante la deportación, discriminación y maltrato es precisamente lo que los ha unido, por ejemplo, para organizarse a favor del reconocimiento de los derechos humanos y evitar las deportaciones. También se han unido gracias a deportes como el fútbol soccer, muy apreciado por las y los mexicanos. Existen en toda la unión americana grupos de fútbol que se reúnen los fines de semana para jugar, pero también para promover la cultura en un espacio distinto a donde vivían. Podemos decir, por ello, que la estancia de las y los mexicanos en Estados Unidos también constituye un mecanismo de transculturización, porque se adoptan nuevas tradiciones y también subsisten muchas otras.

Los poblanos, por poner un caso, encontraron en la comida un espacio para interactuar y sobrevivir. La mayoría de los restaurantes de Manhattan —se estima que 70 %— son propiedad de mexicanos que venden tortillas, mole poblano y otros productos. La Asociación Tepeyac de Nueva York cuenta con oficinas para atender gestiones con las y los migrantes poblanos, proporcionarles información y servir como canal de enlace con las comunidades de Puebla. Esta asociación surgió el 6 de septiembre de 1997, cuando se reunieron más de 120 líderes migrantes por un motivo religioso: una vez en Estados Unidos, las y los migrantes siguen congregándose en las iglesias y capillas donde se venera a la Virgen María del Tepeyac.

La religión es, sin duda, también un vínculo muy fuerte que construye a las organizaciones de migrantes en el vecino país del norte. Además, a través de la Asociación Tepeyac se ofrecen estudios para las y los migrantes, como bachillerato y otros cursos gestionados con el gobierno local y los consulados.

El programa educativo de la Asociación Tepeyac es conocido como GED (General Education Development or Diploma) y capacita a las y los migrantes para obtener un diploma equivalente al *high school*, con cinco materias: matemáticas, ciencia sociales, ciencias naturales, redacción y lectura de comprensión (Asociación Tepeyac de Nueva York, s. f.).

Se construye con ello lo que Fox (2005) define como *sociedad civil migrante*, que se entiende como la forma en la cual se crea un grupo de personas que buscan disminuir los costos de transacción en sus trámites. Con el fin de evitar que éstos sean engorrosos, se organizan para ayudar a sus paisanos a hacerlos, y también se apoyan en caso de requerir atención médica, legal o económica.

Un factor central en la aparición y desarrollo de estas asociaciones consiste en el fortalecimiento de los vínculos de las y los migrantes con sus pueblos de origen en México. El terruño es una poderosa referencia para la creación de una identidad colectiva entre originarios de una misma comunidad o región, de tal forma que los lazos de paisanaje son esenciales en la organización social de las y los migrantes, a la par que los vínculos de parentesco, amistad e incluso etnicidad (Escala-Rabadán, 2005, p. 77).

Si bien durante la década de los setenta los clubes de migrantes, *hometown associations*, y organizaciones religiosas y culturales tuvieron como objetivo atender las necesidades de las y los migrantes, dada la falta de apoyo del gobierno mexicano, en la década de los noventa se redimensionó el papel de las y los migrantes en la economía y eso hizo que se les diera mayor atención. Se crearon entonces programas de apoyo y se ampliaron los consulados en Estados Unidos. A través del Programa para las Comunidades Mexicanas en el

Extranjero (PCME), promovido por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), desde 1990 se creó un contexto favorable para la expansión de servicios y apoyo a las y los migrantes.

Luego, en 2003, siendo presidente Vicente Fox Quesada, por decreto presidencial el PCME se transformó en el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), órgano desconcentrado de la SRE para impulsar el regreso de las y los mexicanos a sus comunidades de origen, pero también para apoyarlos durante su estancia en Estados Unidos. Uno de los objetivos de esta dependencia fue estimular la organización comunitaria, identificar líderes y clubes de oriundos para ponerlos en contacto con las autoridades de sus comunidades de origen.

Entre los logros de la política exterior de apoyo a los connacionales se puede mencionar el ámbito educativo, en el que a través del Programa Plazas Comunitarias, diseñado en colaboración con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), fue posible alfabetizar a más de 400 mil connacionales, de 2000 a 2015, en el nivel preparatoria o *high school* (De la Torre Galindo y Guiza Vargas, 2016, p. 101).

Es importante señalar que en la primera etapa de la migración a Estados Unidos, los migrantes eran jornaleros y campesinos; actualmente tienen mayor grado de escolaridad e incluso se estima que existen 250 mil con Ciudadanos con estudios de licenciatura o posgrado, que son más conscientes de sus derechos y están interesados en su reconocimiento. Muchos de ellos son estudiantes que han logrado incursionar en las más importantes universidades y obtenido empleo, así como la posibilidad de permanecer en ese territorio.

Por otra parte, los consulados también brindan apoyo a los connacionales, mediante la expedición de pasaportes, permisos, salvoconductos de viaje, comprobantes de nacionalidad y la matrícula consular. Este último documento es un aval emitido por el gobierno de México, exclusivo para mexicanos. Es válido como documento de identificación y de nacionalidad.

De acuerdo con De la Torre Galindo y Guiza Vargas (2016), la migración de mexicanos a Estados Unidos tuvo dos momentos: el primero entre las décadas de los cincuenta y setenta, cuando se buscó mano de obra con el Programa Bracero. Los migrantes sólo pasaban una temporada para obtener dinero y al cabo de algunos años regresaban a su lugar de origen. La migración era circular: en su mayoría, los mexicanos no deseaban quedarse en aquel país porque tenían a sus familias en sus pueblos y retornaban siempre.

Con el proceso de migración continua entre las y los mexicanos se construyeron las familias transnacionales, un fenómeno importante en el análisis de los derechos que adquieren las y los migrantes que trabajan en otro país. Canales Aliende (2005) sostiene que las familias transnacionales están estructuradas en hogares localizados tanto en las comunidades de origen como en las de destino en Estados Unidos. Además, se caracterizan porque, a pesar de la distancia geográfica entre el migrante y su familia, las relaciones no se fracturan, sino que, por el contrario, se apuntalan de manera diferente, por medio de visitas anuales o llamadas telefónicas. El contacto más evidente es el envío de dinero que sirve a los conacionales para subsistir, y es bajo este esquema que las y los migrantes desean tener un reconocimiento y participar en el esquema social porque históricamente eso se les ha impedido.

Dado que en el Programa Bracero los migrantes eran contratados por un tiempo determinado y regresaban a sus lugares de origen, hubo una fuente de riqueza para las comunidades, pues quienes se aventuraban sabían que podían obtener dinero y volver. De hecho, Durant (2007) recuerda que, según datos del Mexican Migration Project, más de 56 % de los migrantes fueron a trabajar a Estados Unidos sólo en una ocasión y 16 % realizó varios viajes.

Este esquema convino a ambos países porque los mexicanos sólo trabajaban para capitalizarse y después volvían a sus comunidades con experiencias y dinero. Pero eso cambió después por el endurecimiento de las leyes que les impidió el retorno a sus hogares

y los hizo esperar largos periodos para volver a trabajar, pues de lo contrario no podrían volver a cruzar la frontera.

Siguiendo con la historia de la migración, en la década de los ochenta, con la crisis económica y la problemática social de nuestro país, muchos conciudadanos optaron por tratar de quedarse en Estados Unidos. De este modo, las asociaciones primero cumplieron el objetivo de guiar a los migrantes para obtener empleo, promover la cultura y la reunión entre paisanos, pero luego se convirtieron en refugio de sus tradiciones, amén de apoyo para los trámites.

En 1970 había alrededor de 5 millones de mexicanos en Estados Unidos, de los cuales 80 % había nacido en nuestro país; luego, en 2010, ese número se multiplicó por seis. En 2012 se estimó que había más de 34 millones de mexicanos en Estados Unidos, muchos de ellos con documentos y doble nacionalidad (De la Torre Galindo y Guiza Vargas, 2016, p. 97). Es claro que la fuerza de trabajo migrante es importante, sobre todo por las remesas que envían a México y que producen desarrollo económico. Se contempla, por tanto, la representación política como uno de los derechos olvidados o que no se ha logrado cristalizar de manera favorable.

ORGANIZACIONES EN **BUSCA DE LA REPRESENTACIÓN**

La lucha de las y los migrantes, documentados —porque cuentan con papeles y su estancia en Estados Unidos y otros países es legal— o indocumentados —porque no tienen residencia oficial o documentos que acrediten su estancia legal— ha sido durante muchos años a favor del reconocimiento de sus derechos políticos.

La vía ha consistido en organizarse en grupos, equipos, ONG, entre otro tipo de asociaciones, para solicitar apoyo a las autoridades, pero también para incidir en la política mexicana. Una de las organizaciones más importantes actualmente es Fuerza Migrante, que ha logrado aglutinar a varios grupos en la búsqueda del reconoci-

miento de los derechos de las y los migrantes. De forma paralela, es importante el tema de la representación política porque las y los migrantes en Estados Unidos han sufrido ataques y discriminación. En 2018 se identificó la existencia de 17 grupos antiinmigrantes, parte del resultado de la legitimación del rechazo a la migración, la multiculturalidad, la diversidad étnica y racial alentada en los discursos y acciones del expresidente Donald Trump (Véase Hines, 2019).

Fuerza Migrante también es un espacio de reflexión y análisis. Su dirigente es Jaime Lucero, un poblano que desde hace tiempo vive en Estados Unidos y ha propiciado la reflexión sobre el papel que tienen las y los migrantes en el desarrollo de las economías mexicana y estadounidense. Durante 2019 se llevó a cabo una asamblea nacional que permitió construir un movimiento a favor de la representación de sus intereses políticos, tanto para los que tienen papeles como ciudadanos estadounidenses como para quienes no, de modo que en México sean reconocidos sus derechos, sobre todo a votar y ser votados.

TABLA 1. Organizaciones de migrantes

Organizaciones referentes para el estudio del trabajo autogestivo de derechos humanos de migrantes	
Alcance de la organización	
Estados Unidos	ACLU, Al Otro Lado, Border Action Network, Asylum Seeker Advocacy Project, California Immigrant Youth Justice Alliance, Central American Resource Center Los Angeles, Coalition for Humane Immigrant Rights, Colibri Center for Human Rights, Dream Action Coalition, Fair Immigration Reform Movement, Families for Freedom, Hartford Deportation Defense, Immigrant Defenders Law Center, Immigration Advocates Non-profit Resource Center, Jewish Family Services of San Diego, La Raza Unida, Law at the Margins, March and Rally Los Angeles, Massachusetts Immigrant & Refugee Advocacy Coalition, Otros Dreams en Acción, Right 2 Dream Too, UndocuMedia, Undocumented Immigrant Alliance, Unidad Latina en Acción, United We Dream, Southern Border Communities, US Committee For Refugees And Immigrants, The Florence Project, Waking Dream, Welcoming America, Women's March LA Foundation.
México	Albergue Temporal Benito Juárez, Albergue Temporal El Barretal, Albergue Temporal Casa Arcoíris, Albergue Embajadores de Jesús, Casa del Migrante, Colectivo de Monitoreo y Observación Migratoria en Tijuana, Comité de Defensa del Migrante y los Derechos Humanos, Comité Estratégico de Ayuda Humanitaria-Tijuana, Deportados Unidos en la Lucha, Desayunador Salesiano Padre Chava, Embajadores de Jesús, Enclave Caracol, Instituto Madre Assunta, Movimiento Juventud 2000 sección Tijuana, Scalabrinianas Misión con Migrantes y Refugiados, Servicio Jesuita a Refugiados.
Binacional	Fuerza Migrante, American Friends Service Committee, Border Angels, Dreamer Moms us/Tijuana, Espacio Migrante, Families Belong Together, Organización México Americana para el Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, las organizaciones sociales se han multiplicado en Estados Unidos. En este trabajo de investigación hemos logrado unir a distintas agrupaciones que buscan disminuir los costos de transacción, es decir, contemplan ayuda para los connacionales, en virtud de que en Estados Unidos no existe quien los apoye.

Si hubiera diputados migrantes de cada una de las entidades federativas se podría contar con espacios de representación y soporte. Por supuesto que los consulados de México en Estados Unidos cumplen esa función, pero durante el actual sexenio —2018-2024— se ha reducido el apoyo a las y los migrantes también por las políticas instrumentadas por Donald Trump.



La representación
extraterritorial, votos
y candidatos

La representación política está vinculada con los derechos sociales, políticos y humanos, pero también con la distribución del poder por medio de los partidos políticos. De esta forma, el ejercicio del voto determina el número de representantes a los que tiene derecho un partido político después de las elecciones.

Casas (2005) sostiene que la representación democrática implica el reconocimiento de los derechos ciudadanos, en este caso de las y los migrantes, quienes no han adquirido otra nacionalidad o tienen dos. “El modelo liberal, establece la necesidad de contar con la participación de todos los actores, la igualdad de todos los ciudadanos a participar en calidad de electores” (Casas, 2005, p. 62). La nacionalidad mexicana está implícita por su contribución a la economía por medio de las remesas, argumento que se ha esgrimido para promover el derecho a votar y, por supuesto, ser votados.

El voto en el extranjero es una medida democrática, pues hace que el sistema político del país de origen sea más inclusivo y mejore su legitimidad. Por lo tanto, se le aborda como una contribución crítica de la democratización (Sahín Mencütek, 2015); las y los migrantes que están en otro país buscan incidir en la política del suyo, incluso por nostalgia, como sostienen las investigaciones; pero el tema va más allá, porque tiene que ver con los derechos humanos y políticos de quienes están fuera de su territorio.

Hay varios mecanismos que exigen el reconocimiento de esos derechos, pero hasta ahora se ha complicado hacerlos valer. Se encuentra, por ejemplo, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, firmada por México, que establece que todos los seres humanos tienen derechos y libertades, sin distinción alguna por opinión política o condición social. Ésto también coincide con el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que data de 1966 y fue aceptado por los países miembros de la ONU.

Y aunque se ha logrado el reconocimiento del voto de las y los mexicanos en el extranjero, aún es motivo de una amplia discusión determinar si esos votos deben incidir o no en la política nacional. El dilema en torno a la representación política o mandato se extiende a este tema, porque los diputados migrantes que hoy tienen Zacatecas, Guerrero y Michoacán, ¿a quién representan?, ¿sólo a las y los migrantes en el exterior? ¿Cómo pueden promover acciones que beneficien a las y los migrantes en Estados Unidos, si su campo de acción es nuestro país?

Con esas interrogantes inició este trabajo que recupera los argumentos vigentes al respecto, para construir una versión informada de la problemática actual que permita extender la posibilidad de incidir en la toma de decisiones en los legisladores y en quienes serán los encargados de disminuir los obstáculos para el ejercicio de este derecho.

Cabe apuntar que existe una oposición considerable a la posibilidad de dar el derecho de elegir el gobierno a personas que no están sujetas a todas las decisiones de ese gobierno, debido a que residen de forma permanente en el extranjero y, en algunos casos, incluso tienen otra nacionalidad. Quienes defienden el derecho al voto de los expatriados interpretan que la negativa implica impedir la ciudadanía plena y, por lo tanto, cuestionar su identidad como miembros de la comunidad nacional.

La discusión sobre el tema del voto de los extranjeros es intensa porque implica reconocer un tema antes inexistente. Los debates al

respecto abordan la desterritorialización del Estado-nación (Basch *et al.*, 1994), la producción de espacios sociales transnacionales (Faist, 2004) o las experiencias urbanas de los transmigrantes (Beserer y Oliver, 2014). Pero su escasa discusión en la agenda nacional también obedece a que son pocos las y los mexicanos en el exterior que sufragan, es decir, son pocos los que se interesan en ejercer este derecho.

El concepto *transnacional* remite de inmediato a aquellas actividades o acciones que se realizan a través de fronteras o traspásandolas. Podemos hablar de familias transnacionales para referirnos, por ejemplo, a las y los migrantes que dejan a su familia en su lugar de origen para trabajar en otro país (Cerdeira Carvajal, 2014, p. 80).

En el análisis del contexto histórico, de 1998 a 2005 el Congreso de la Unión conoció 18 iniciativas presentadas por legisladores de diversos partidos. Si bien no alcanzaron el consenso suficiente para ser dictaminadas, sí hicieron notar el interés en los planteamientos y modalidades sobre la posibilidad de que los connacionales fuera de México participen en la elección de sus gobernantes (Pavageu Magaña, 2007).

En los comicios de 2006 se logró que las y los mexicanos en el exterior pudieran votar, evocando el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* que entró en vigencia en 1976, y que señala que:

los Estados-nación se comprometen a respetar y garantizar a todos los individuos la participación en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. (Organización de las Naciones Unidas, 1966)

Sánchez Sánchez y Sánchez Mendoza (2014) establecen que no se puede anular el derecho de ejercer el voto para las y los mexicanos que se encuentran en el exterior, sin importar su estatus o situa-

ción legal en el país que los acoge, porque su estancia no obedece a una causa criminal, sino a una situación o condición social. Además, sostienen que no se puede anular este derecho fundamental por no tener credencial para votar, porque en todo caso es obligación del Estado proporcionarla o crear las condiciones necesarias para que el derecho político electoral de ejercer el sufragio pueda concretarse desde el extranjero.

LAS ORGANIZACIONES EN **ESTADOS UNIDOS**

Las y los migrantes están presentes en los intereses de los mandatarios de México y Estados Unidos. De 2000 a 2006, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, se impulsó la relación con el vecino país del norte; Barack Obama ha sido uno de los presidentes con mayor apertura hacia las y los migrantes, pero con Donald Trump las políticas se han invertido hacia el rechazo y poco reconocimiento a los derechos políticos de este sector de la población.

Por supuesto que lo relatado es un tema de representación política, porque el gobierno de Donald Trump tenía previsto deportar a cerca de 300 mil personas, principalmente centroamericanos y haitianos, que cuentan con el estatus de protección temporal (TPS, por sus siglas en inglés), el cual protege a las y los inmigrantes de la deportación y brinda permisos de trabajo. Muchos de los beneficiarios del TPS han vivido más de 20 años en el país y construido vínculos familiares. Al igual que con los *dreamers*, los republicanos han frenado en reiteradas ocasiones toda acción judicial tendiente a otorgar estatus legal permanente a esta parte de la población, que podría defender sus intereses si tuviera representantes que hablaran a su favor.

En ese contexto, las organizaciones de migrantes han trabajado para buscar ese reconocimiento e impulsar una política de respeto a los derechos humanos. Tanto en Estados Unidos como en México

se han constituido como un referente obligado del interés de las y los migrantes por defender sus derechos. Escala-Rabadán (2014) explica que las redes migrantes han existido desde la década de los setenta, primero para establecer mecanismos de apoyo y ayuda. Al llegar a Estados Unidos, lo que la gente necesita es un empleo, y eso se logra a partir de las redes familiares, pero también por medio de las llamadas *hometown associations*, las cuales construyen grupos de interés para sobrevivir del “otro lado”, pues muchos compatriotas están como indocumentados, lo cual les demanda muchas habilidades, contactos con empleadores y otros mecanismos.

Bada (2007) sostiene que las organizaciones juegan un papel fundamental en el desarrollo de las comunidades de origen de las y los migrantes, porque se constituyen como agentes de cambio, con una fuerte influencia sociopolítica que debe ser reconocida, pues históricamente han construido formas de incidencia social muy importante.

En principio, las asociaciones de migrantes se construyeron para garantizar el acceso al empleo y brindar apoyos como atención médica, educación y mecanismos de subsistencia, pero con el paso del tiempo han logrado influencia en los ámbitos político, económico y mediático. Es significativa su función como vínculo binacional, porque se agrupan para compartir fiestas y tradiciones de México en Estados Unidos.

Estos grupos fueron motivados desde México para organizarse en tareas conjuntas entre gobierno y sociedad, como la realización de obras públicas por medio del Programa 3 x 1, que obtenía un subsidio federal con el objetivo de disminuir las condiciones de pobreza, marginación y hacinamiento de las comunidades expulsoras de migrantes. El programa operó hasta 2019 como un fondo tripartita en el que colaboraban: 1) las y los migrantes en una organización; 2) el gobierno federal a través del Ramo Administrativo 20, Bienestar; y 3) los gobiernos municipales de las 32 entidades federativas de la república mexicana.

El Programa 3 x 1 contemplaba entre sus reglas de operación la posibilidad de apoyar proyectos de infraestructura social como pavimentación, espacios educativos, áreas deportivas y clínicas de salud, así como cualquier otro tipo de equipamiento que las organizaciones de migrantes hubiesen acordado en asamblea. Hubo incluso proyectos educativos con los que se dotó a escuelas públicas de los equipos necesarios para mejorar la calidad de la educación, tales como computadoras, materiales para laboratorios, talleres o deportes, así como mobiliario para aulas y bibliotecas, entre otros apoyos.

De igual forma, se planteó como necesario que los familiares de las y los migrantes pudieran recibir apoyo para crear negocios y promover proyectos productivos. El Programa 3 x 1 promovía el desarrollo de proyectos productivos para detonar alguna actividad en las comunidades. El monto máximo de apoyo para el ejercicio 2019 fue de 1 millón de pesos, con una mezcla financiera que se dividía en tres partes: 25 % correspondía al gobierno federal, 25 % a las organizaciones migrantes y 50 % a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios. Para el equipamiento de escuelas el máximo destinado era de 250 mil pesos, con la misma distribución porcentual, y para la infraestructura en escuelas públicas el máximo fue de 400 mil pesos, también con los porcentajes apuntados, de acuerdo con el manual de operaciones del programa (véase *Diario Oficial de la Federación*, 2019).

De acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), existen alrededor de 2500 asociaciones o federaciones de migrantes constituidas en Estados Unidos, con intereses temáticos muy diversos, como la atención a menores, jornaleros, comerciantes, choferes, trabajadores de la industria de la construcción, asociaciones contra la violencia, etcétera.

El Programa 3 x 1 surgió en Estados Unidos, en marzo de 2001, y tuvo como antecedente la participación de las y los migrantes en la búsqueda de mecanismos para generar bienestar en sus comunidades de origen. En 1986 el entonces gobernador de Zacatecas,

Genaro Borrego Estrada, del PRI, visitó la Federación de Clubes Zacatecanos, cuyos miembros le exigieron aportar el mismo monto de recursos que las y los migrantes de aquella entidad. Como resultado se firmó un acuerdo para establecer un programa de apoyo 1 x 1, en el que monto invertido por las y los migrantes era igual al que aportaría el gobierno estatal.

En 1992 el gobierno federal se sumó a esta iniciativa mediante el Programa 2 x 1, y en 1999 se unió el gobierno municipal, para formar de esta manera el Programa 3 x 1, que se institucionalizó en 2001 en todo el país y que hasta 2019 operó en las 32 entidades.

Pero no sólo hay organizaciones interesadas en llevar beneficios a sus comunidades de origen. Actualmente hay agrupaciones que buscan el reconocimiento de sus derechos en Estados Unidos; son mexicanos, pero quieren ser estadounidenses y no ser deportados. Los hijos de mexicanos obtienen la nacionalidad y a su vez pueden ser migrantes sin documentos, por ello estas otras organizaciones buscan incidir en la política local (Delgado Wise y Fabela, 2004, p. 21).

Con el desarrollo creciente de la migración, muchos hijos de migrantes han buscado el reconocimiento de sus derechos para estudiar en las universidades. Hablamos de los llamados *dreamers* o soñadores, niños y jóvenes que entraron a Estados Unidos de manera irregular acompañando a sus padres, y que crecieron con una cultura distinta, de modo que hoy se sienten más estadounidenses que mexicanos, hablan inglés y han estudiado la *high school*, pero tienen problemas para acceder a las universidades.

Esta generación de jóvenes, ahora adultos, se construyó mediante el principio de las familias transnacionales que se produjeron como un ciclo de la migración: primero migraron los padres y luego los hijos. Se crearon así muchas familias bajo una visión multilocal y transcontinental (Cerdeja Carvajal, 2014). La fragmentación familiar, la separación de sus miembros y la carencia de documentos o legalidad son las principales problemáticas que enfrentan. Incluso, Le Gall (2005) acuñó el término *parentalidad transnacional* para refe-

irse a los casos en que los integrantes de la familia están separados por causas de la migración.

En 2010, ante las deportaciones, muchos jóvenes se organizaron para exigir sus derechos y buscar una reforma migratoria en Estados Unidos. Mediante el programa Deferred Action for Childhood Arrivals (Acción Diferida para los Llegados en la Infancia; DACA, por sus siglas en inglés), alrededor de 800 mil jóvenes pudieron ampararse y estudiar durante el mandato de Obama desde 2012 (Véase Guimón, 2019.); sin embargo, todo cambió cuando en 2017 fue electo Donald Trump, quien ordenó dejar de renovar los permisos temporales de trabajo para los beneficiarios del DACA, como había prometido en campaña, y comenzaron las deportaciones. La legalidad de la cancelación del DACA fue revisada por la Corte Suprema, la cual bloqueó, en junio de 2020, al gobierno de Donald Trump que buscaba poner fin al programa. Cabe añadir que el nuevo presidente Joe Biden busca presionar al Congreso para que apruebe un proyecto de ley DACA.

Los *dreamers* que fueron deportados y llegan a México. Aquí enfrentan el hecho de que por no tener papeles no pueden tramitar pasaporte o credencial para votar. Los jóvenes se encuentran en la incertidumbre y en un país que no conocen. Muchos de ellos salieron de México siendo muy niños e incluso algunos no hablan español, por lo que les ha resultado complicado insertarse en la sociedad, encontrar empleo y subsistir. Se estima que medio millón de jóvenes adultos fueron deportados y otro millón, hijos de padres deportados, siguen en las escuelas.

La política migratoria de Trump transformó a los niños nacidos en Estados Unidos; muchos de ellos ahora son padres de familia que fueron deportados a México y no cuentan con apoyo para instalarse aquí, en particular porque algunos ni siquiera tienen familia en nuestro país. En 2006 las deportaciones masivas alcanzaron la cifra de 281 mil migrantes, en su mayoría mexicanos (USDH, 2015). Eso motivó la organización de movilizaciones y marchas de protesta

para atraer la atención de los medios de comunicación; estos jóvenes sí tuvieron acceso a la educación y están más politizados.

Los *dreamers* combinaron acciones de resistencia civil y desobediencia de las leyes con una fuerte movilización dirigida a las y los ciudadanos estadounidenses, que se mostraron a favor de su legalidad y de reconocer sus derechos y sus importantes contribuciones a la sociedad (Cruz, 2016, p. 164).

Es una contradicción, porque son hijos de mexicanos y algunos tienen la doble nacionalidad, pero desean obtener papeles en Estados Unidos para lograr la inclusión social, contar con visa y pasaporte, así como con un empleo y mejores condiciones de vida. La organización Dream in México es un colectivo de apoyo a estos jóvenes y adultos repatriados, los cuales están en México y buscan insertarse porque no pueden volver a Estados Unidos.

El fenómeno de los *dreamers* mostró el peso que tienen las organizaciones sociales de jóvenes en contra de la política de Trump y la deportación masiva, que se ha detenido temporalmente; también evidencia la importancia del capital social de las y los migrantes como motor de cambio (Cruz, 2016, p. 165). Desde luego, existe una ausencia de representación política de sus intereses, tanto en Estados Unidos como en México, porque esos miles de jóvenes no tienen un espacio en las legislaturas para plantear sus exigencias. Es imperativo trabajar en una política democrática transnacional de reconocimiento de sus derechos.

Un desafío es que las organizaciones de migrantes tengan objetivos a largo plazo y una vez que logren obtener sus beneficios temporales abandonen el escenario. Recientemente Fuerza Migrante se constituyó de manera formal para incidir en la toma de decisiones que se hacen para las y los migrantes. En su asamblea del 10 de diciembre de 2019, invitaron a participar en la asociación política a 120 representantes de organizaciones de mexicanos, con el objetivo de plantear actividades en su beneficio. Fuerza Migrante también pretende promover la cultura política entre las y los migrantes, pues

se estima que hay alrededor de 15 millones de mexicanos que podrían votar en las próximas elecciones presidenciales de 2024, pero no han solicitado su credencial para votar.

Otro grupo importante es la Unión de Poblanos en el Exterior (Upext), cuyo líder, Pedro Ramos, logró integrar a diversos clubes de migrantes de Los Ángeles, San José, Oregón, Mayrland, Connecticut y Nueva York. Una de las labores de la Upext es reunir a las familias mediante un programa que facilita a los familiares de las y los migrantes poblanos el poder visitarlos en Nueva York; el gobierno de Puebla paga las visas, pasaportes y el boleto de ida y vuelta.

Uno de los eventos más significativos de la Upext es la Feria de los moles, que se desarrolla cada año en Los Ángeles, California. Desde 2012 hasta la fecha, este festival gastronómico recurre a la comida como motivo para reunir a los connacionales, alcanzando una afluencia de más de 50 mil personas y dejando una derrama económica de entre 2 y 3 millones de dólares para los más de 20 expositores. Con más de 14 millones de latinos en California, esta feria es un espacio de integración y participación; incluso se realiza un certamen de belleza para elegir a Miss Mole.

Como se ha descrito, las organizaciones de migrantes operan como un esquema de identificación social que contribuye a mantener vivas la cultura y las tradiciones. Es el caso de los pueblos originarios, pues muchos migrantes pertenecen a etnias específicas de nuestro país, logran romper con las limitaciones territoriales y viajan en busca de mejores oportunidades. Con ellos llevan sus tradiciones y su religión, y las preservan. Uno de estos grupos se compone por los pueblos originarios que a continuación se describen, porque son muy importantes para la comprensión del fenómeno de la migración.

LOS PUEBLOS ORIGINARIOS COMO MIGRANTES

El Programa Bracero, llamado Mexican Farm Labor Program, fue un acuerdo binacional que patrocinó el cruce legal de mexicanos a Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, mediante el cual fue posible albergar de manera legal a más de 4.5 millones de trabajadores provenientes de todos los estados, pero principalmente de Michoacán, Oaxaca y Guerrero. Este programa comenzó en 1942 y culminó por el excedente de trabajadores en 1964.

Mediante el programa se movilizó un promedio de 350 mil trabajadores anualmente; incluso en julio de 1954, los empleadores de Texas pidieron 60 mil braceros para las labores agrícolas (Durant, 2007). Eso habla de la gran solicitud de trabajadores para el campo, muchos de los cuales apenas hablaban español y se comunicaban en sus lenguas originarias.

Dado que la mayor parte de la oferta laboral era para jornaleros en el campo, un gran número de ellos eran de origen indígena, principalmente los que salían de Oaxaca, y muchos continuaron organizados por su contexto histórico. En Oaxaca funciona el *tequio*, que es un sistema tradicional de aportación de trabajo comunitario, obligatorio y no remunerado, que constituye una organización intrínseca que se exportó. Por ello, los clubes de oriundos crearon mecanismos de supervivencia a partir de este modelo de cooperación y participación heredado de los pueblos originarios.

Valdivia Dounce (2010) reconoce que, en el caso de las comunidades de Oaxaca, el papel de los líderes como representantes de la sociedad, sin un partido político, es muy común en las asambleas. Están acostumbrados a deliberar y discutir temas importantes y eso se llevó a Estados Unidos, con liderazgos que fueron formando clubes de oriundos y organizaciones de apoyo. A ésto se debe también su florecimiento y supervivencia, pese a las medidas en contra de las y los migrantes.

Barabas (2001) sostiene que las y los migrantes con identidad étnica (como mixtecos, zapotecos, triquis o mixes) se expresan también en Estados Unidos a través de un esquema de resistencia a adaptarse a las costumbres. Conservan su parentesco aunque desde que llegan a Estados Unidos sufren discriminación por sus costumbres, forma de hablar y vestir.

El caso de los grupos étnicos de Oaxaca es significativo. Barabas (2001) indica que hay alrededor 1.5 millones de migrantes mexicanos con raíces étnicas oaxaqueñas en Estados Unidos, debido a que 60 % de los 570 municipios son zonas de expulsión al vecino país del norte. Además, la presencia de grupos de los pueblos originarios produce una transculturalización o desterritorialización de la cultura, porque en Nueva York o California es posible apreciar sus costumbres, idiomas, danzas, alimentos y fiestas en honor de los santos patronos de sus comunidades de origen.

Es difícil, en términos de representación política, tener quién los represente o apoye en sus necesidades, porque sus intereses están en sus tradiciones, en su cultura e idiosincrasia, en un estado de la república que todavía permite los usos y costumbres en la designación de representantes. Su condición fue reconocida con la reforma del artículo 16 de la Constitución, la cual acepta que existe una composición pluriétnica; además, el 19 de junio de 1998 se aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (Valdivia Dounce, 2010).

En Estados Unidos existen varias organizaciones de migrantes oaxaqueños, entre las cuales destacan: el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB), la Organización del Pueblo Explotado y Oprimido (OPEO), la Organización Regional Oaxaqueña (ORO) y la Red Internacional de Indígenas Oaxaqueños (RIO). Sus objetivos y tareas son múltiples. Una de sus metas más importantes es articular estrechamente a las y los migrantes con sus pueblos de origen, para los cuales llevan a cabo proyectos de desarrollo (Barabas, 2001).

Como se ha descrito, la representación política no se ha logrado a cabalidad. Si bien los legisladores federales y estatales de las entidades con mayor número de conciudadanos en el exterior deberían atender sus necesidades, no ha sido posible. En consecuencia, las organizaciones han surgido como mecanismos para participar en la toma de decisiones, construir acuerdos y obtener beneficios. Desde luego, también hay experiencias de incipientes logros de la representación política de los migrantes, que a continuación se relatan (Véase Yáñez, 2017).

EXPERIENCIAS DE **REPRESENTACIÓN EXTRATERRITORIAL**

Como se ha descrito, el peso de las y los migrantes en México es muy importante y tal vínculo se establece a partir de las organizaciones de conciudadanos con fuerte incidencia en sus comunidades. Su interés de participar en la política, aunque estén fuera de su país de origen es patente y genuino.

En cierta forma, las y los migrantes en Estados Unidos se preocupan por lo que sucede en México porque aquí están sus familias. Muchos de ellos incluso piensan en volver a su tierra, así que el tema de la representación política tiene una fuerte incidencia. En ese sentido, las experiencias sobre la representación extraterritorial deben compartirse para conocer sus alcances y limitaciones. El voto fuera del país de origen de las y los ciudadanos adquiere, por lo tanto, una dimensión simbólica (Sahín Mencütek, 2015).

Uno de los casos más importantes y documentados se desarrolló en el municipio de Jerez, en Zacatecas, un lugar con más de 50 % de sus habitantes en Estados Unidos, y donde la mayoría de sus actuales residentes alguna vez estuvo laborando del otro lado de la frontera. El consecuente proceso de transculturización e intereses compartidos entre los oriundos de Zacatecas en Estados Unidos y las familias de las y los migrantes radicados en Jerez

permitió el triunfo de un migrante como candidato a la alcaldía y como diputado federal.

Andrés Bermúdez Viramontes se fue desde muy joven a las plantaciones de tomate en Estados Unidos, donde ideó una máquina cosechadora que multiplicaba las ganancias, por lo cual logró destacar y obtener un amplio reconocimiento. Ahí ganó el sobrenombre de “el Rey del Tomate”. Durante su estancia en Estados Unidos fundó y presidió el Club Zacatecano en San José, California. En 2001, después del triunfo de Vicente Fox, quien se caracterizó por establecer una política de migración abierta, fue candidato a la presidencia municipal de Jerez de García Salinas, en Zacatecas. Ganó la elección con un importante respaldo de votos por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), pero al no tener la residencia mínima de un año que exigía la ley, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo inhabilitó y tuvo que ser su suplente quien ocupara la alcaldía (Mestries, 2016).

Bermúdez logró gran ascendencia y simpatía en Jerez porque apoyó en la rehabilitación de las canchas de fútbol, regalaba balones y era conocido por todos en el municipio. En 2004 se volvió a postular como candidato del PRD para la presidencia municipal, pero no logró ganar la elección interna del partido, así que se unió a las filas del Partido Acción Nacional (PAN) y ganó para el periodo 2004-2007. Su caso es importante porque finca un precedente de la representación extraterritorial, toda vez que Bermúdez fue el primer candidato y luego alcalde estadounidense de origen mexicano, es decir, contaba con las dos nacionalidades.

En su campaña de 2004 se comprometió a donar su salario para causas sociales y se convirtió en un personaje polémico por ser la oposición del gobierno estatal, encabezado por Amalia García, del PRD. En una entrevista con el periódico *Reforma* señaló que recibió 25 millones de pesos de apoyo de clubes de migrantes en Estados Unidos, utilizando el Programa 3 x 1; incluso promovió un

programa para enseñar inglés en las escuelas que fue muy cuestionado (Félix, 2005).

Con el triunfo de este político de doble nacionalidad, que abiertamente se dijo a favor de cambiar las formas de contender y emprendió una campaña de promesas distintas, se instauró un esquema democratizador, y en 2001 ganó con el triunfo del Rey del Tomate; en 2001 y luego en 2004 la población vio una vía democratizadora en el hecho de tener representación transnacional. Bakker y Peter (2003) afirman que la gente considera que es una muy buena opción votar por ciudadanos, antes que por políticos.

El tema de la ciudadanía y los derechos de las y los migrantes en Estados Unidos se abordó durante la postulación del Rey del Tomate como un esquema de élite transnacional, porque las y los migrantes destacan en el vecino país del norte y vuelven a México con amplias posibilidades de incidir en la toma de decisiones y en la política. "Un ejemplo destacado de esta élite emergente, fue Manuel de la Cruz. Este exlíder disidente del club zacatecano se convirtió en el representante oficial del gobernador zacatecano Ricardo Monreal (1998-2004) en los Estados Unidos" (Bakker y Peter, 2003, p. 62). Ya como gobernador, Monreal promovió en 1999 el Instituto Estatal de Migración, que inició operaciones en 2002 y continúa hasta la fecha.

En la política transnacional de Andrés Bermúdez se busca el poder como mecanismo democratizador para mejorar las comunidades, promover una mayor participación social y transformar el sistema de élites políticas en los sitios de origen de las y los migrantes. Sin embargo, a decir de Bakker y Peter (2003), hay obstáculos y limitaciones para los agentes colectivos binacionales y transterritoriales.

El Rey del Tomate no sólo fue presidente municipal, sino también diputado federal, pues ganó las elecciones de 2006 postulado por el PAN; para ello tuvo que solicitar licencia como alcalde para representar a nivel nacional los intereses de las y los migrantes. Fue presidente de la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios de 2006 a 2009 y generó mucha polémica justo por ser migrante.

En el ámbito internacional, destacan varias experiencias en las que el voto extraterritorial ha sido fundamental para definir una elección. Por ejemplo, en Perú, durante la contienda de 2016, el padrón de peruanos en el exterior sumaba 884 924 electores hábiles. La mayoría de ellos vivía en el continente americano, sobre todo en Estados Unidos, Chile y Argentina (Benza, 2019).

Asimismo, para enero de 2020, se estimó que podrían participar desde el exterior 974 230 peruanos que son muy activos en las distintas organizaciones políticas fuera de su país. En ese sentido, cabe destacar que en las dos últimas elecciones generales en Perú los márgenes por los que ha sido elegido el presidente han sido muy estrechos. En 2011, la diferencia fue de 2.9 % a favor de la Alianza Gana Perú, y en 2016, por 0.24 % triunfó Peruanos por el Cambio. En ambos casos, la derrotada fue Keiko Fujimori. En este escenario, el voto en el exterior se vuelve relevante y las campañas se preocupan, aunque efímeramente, por hacer ofrecimientos a la comunidad migrante.

En el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) 2016 estaban empadronados 955 689 peruanos residentes en el extranjero, identificados con el Documento Nacional de Identidad (DNI), con la siguiente composición geográfica: a) África, 310 mil ; b) América, 636 880; c) Asia, 40 311; d) Europa: 272 838; e) Oceanía, 5350. De ese total, 884 924 connacionales podían votar en las elecciones presidenciales y legislativas de 2016 (403 913 hombres y 481 011 mujeres).

Las políticas que pueden ser implementadas a favor de los residentes en el exterior son muchas. Aquí presentamos dos que cuentan con algún nivel de avance y sin la oposición —de fondo— de ningún grupo congresal.

La experiencia sobre la representación de emigrantes en América Latina no es mucha. En Colombia, la Constitución de 1991 es-

tableció la creación de un distrito electoral especial para las y los ciudadanos residentes en el exterior, pero fue hasta las elecciones legislativas de 2002 que se aplicó por primera vez. En el caso ecuatoriano, la Asamblea Constituyente de 2008 creó la posición de asambleísta por las y los migrantes. En cuanto a la representatividad, Colombia cuenta sólo con un representante en la Cámara, es decir, 0.6 % del total (166), y Ecuador elige a seis asambleístas de un total de 130, lo que supone 4.6 %, que es un porcentaje mayor al de electores habilitados en el exterior.

En el caso de Bolivia, Canelo (2017) describe la importancia que reviste el voto desde el exterior, el cual fue aprobado en 1991 en el artículo 97 del Código Electoral. De igual forma, en Ecuador, el número de votos del exterior que llega a las urnas de este país va en incremento. Ramírez Gallegos (2018), describe que a partir del año 2008, cuando fue reformada la constitución para permitir la participación de los ecuatorianos en el extranjero, el interés por votar y ser votados marca una pauta en los procesos de ciudadanía extraterritorial. Además, apunta Ramírez Gallegos (2018), que las políticas de los países de origen que promueven el reconocimiento a las remesas también cultivan la afiliación, ciudadanía mixta y la lealtad hacia las y los migrantes. De acuerdo con este autor, el sufragio migrante ecuatoriano va en ascenso: en 2006 se empadronaron 143 352 personas; mientras que para 2017 el número fue de 378 292. Es decir, un incremento de 164 % (Ramírez Gallegos, 2018).

La importancia del voto extraterritorial está demostrada por la incidencia que tiene en los resultados electorales, pero también por los temas que se construyen en cada experiencia internacional. En las elecciones presidenciales de Turquía en 2014, las y los inmigrantes turcos fueron habilitados para emitir votos en el extranjero. Esta primera experiencia de votación externa brindó la oportunidad de investigar las motivaciones y expectativas y se refiere a la participación electoral subyacente de los emigrantes.²

La motivación de las y los ciudadanos para votar en el extranjero fue dictada en gran medida por la dimensión simbólica de la ciudadanía y el deseo de participar formalmente en la política, desde el exterior (Sahín Mencütek, 2015).

² La primera disposición para la votación externa fue incluida en la agenda por la enmienda constitucional presentada por el gobierno de coalición el 23 de julio de 1995.



Propuestas para
garantizar el
derecho al voto

Existen propuestas que podrían incrementar el voto de las y los mexicanos en el exterior y, con ello, garantizar la representación extraterritorial como un mecanismo democrático; sobre el particular, muchas organizaciones han impulsado el debate y la discusión.

En principio sería conveniente, con la anuencia de los partidos políticos al interior de la Comisión Nacional de Vigilancia del INE, disminuir los requisitos para poder votar como mexicano en el exterior, es específico en Estados Unidos. Para acreditar la condición de ciudadano fuera de México, Sánchez Sánchez y Sánchez Mendoza (2014) proponen instalar en las embajadas módulos del INE donde se pueda tramitar y obtener la credencial para votar, de modo que las y los mexicanos puedan ejercer su derecho al sufragio.

También conviene lanzar una campaña de información en Estados Unidos. Por ley, las y los mexicanos no pueden hacer proselitismo en otro país, pero sí se puede informar a los conciudadanos sobre las opciones existentes para que puedan emitir su voto; eso permitiría reducir el abstencionismo. Algo más importante aún es promover la cultura política en las y los migrantes que, por su condición, no tienen acceso a ella y desconocen sus derechos. Las campañas proselitistas son muy cortas e insatisfactorias como para poder atrapar la atención de las y los migrantes, que suelen estar más preocupados por su sustento diario que por actividades políticas.

Asimismo, se debe señalar que no sólo hay que poner ante las y los mexicanos en el exterior todas las facilidades para que voten, porque los partidos más grandes, y en particular el partido en el poder, tienen una clara ventaja en la movilización de sus partidarios en el extranjero (Sahín Mencütek, 2015). Se sabe que en algunos casos los partidos influyen en las y los ciudadanos en el extranjero mediante políticas clientelares o apoyos por la vía de las organizaciones. Por ello es imperativo abrir la discusión sobre este tema, en el contexto de las elecciones de 2021 en 13 estados de la república y a la renovación de la Cámara de Diputados.

La discusión permitiría comprender qué motiva a las y los ciudadanos en el extranjero a votar, porque los operadores políticos de los partidos no pueden hacerles promesas directas. Son sus familiares quienes, de alguna manera, pueden persuadirlos de votar por alguna opción, porque pueden verse favorecidos aunque de manera indirecta con algún beneficio en su comunidad de origen o apoyos para sus parientes.

Una de las principales tareas por emprender es proteger los derechos fundamentales de los connacionales, que en su mayoría no pierden el vínculo con México, pues muchos de ellos viajan a su lugar de origen e incluso participan en la construcción de obras públicas para mejorar su comunidad. Con el Programa 3 x 1, hasta 2017, se realizaron obras en puntos con gran expulsión migrante, pero el programa fue eliminado a pesar de sus beneficios. Las representaciones consulares de México actualmente suman 50 en Estados Unidos, incluyendo Alaska; se propone que desarrollen un trabajo más intenso en el reconocimiento de los derechos, mediante cursos, talleres y encuentros con las y los migrantes a fin de explicarles la importancia de la cultura política.

De igual modo las organizaciones de *dreamers* han exigido sus derechos políticos en Estados Unidos, como un mecanismo de auto-conservación y lucha contra las deportaciones. El 12 de octubre de 2011, Día de la Raza, cinco estudiantes indocumentados, líderes de

organizaciones cívicas y culturales, acudieron a las oficinas de inmigración para exigir el cese de las deportaciones y, con ayuda de redes sociales, se logró un movimiento nacional sin precedentes (Cruz, 2016, p. 167). Ésto habla de la importancia de atender los reclamos y la búsqueda de representación política para exponer sus demandas.

Hasta ahora esta labor sólo ha sido desarrollada por clubes y asociaciones de migrantes, las también llamadas *hometown associations* en Estados Unidos. Escala-Rabadán (2014) sostiene que a partir de los ochenta se construyó un perfil diferente de incidencia en los conciudadanos, porque antes sólo se dedicaban a la gestión y trámites para obtener documentos y empleo. Hoy en día, las organizaciones migrantes tienen dos perfiles: por un lado, buscan cambios dentro de las organizaciones y, por otro, la ascendencia hacia el exterior.

Las *hometown associations* se han integrado para construir federaciones y confederaciones cada vez más fuertes, con estructuras formales y legales que inciden en la toma de decisiones, pero también mediante foros en los que visibilizan la problemática social. Además, como sostiene Escala-Rabadán (2014), están logrando gran afluencia en los acuerdos para otorgar mejores condiciones a las y los migrantes y contar con estructuras de apoyo de ambos lados de la frontera.

Para garantizar el voto de las y los migrantes en el extranjero, en 1996 se reformó el artículo 36 constitucional, fracción III, y se eliminó la obligación del ciudadano de votar en su distrito electoral, un argumento antes empleado para no recibir el voto emitido en el extranjero. Con esta modificación sustancial se introdujo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la posibilidad de votar desde el exterior en la contienda presidencial de 2006.

El 28 de junio de 2005 el Congreso de la Unión aprobó la modalidad electoral para que las y los mexicanos residentes en el exterior pudieran ejercer el voto en las elecciones presidenciales de 2006; sin embargo, quedó muy poco tiempo para su organización,

si se considera la necesidad de informar, difundir y promocionar entre las y los mexicanos en el exterior este proceso.

Además, todo se aprobó con muchos candados o limitaciones. La modalidad para el registro y emisión del voto autorizada fue el correo postal certificado, para lo cual los electores interesados en participar debían registrarse, contar con credencial para votar y pagar por votar. Es decir, debían absorber el costo del envío del correo postal certificado, que en promedio costaba 100 pesos mexicanos, y sólo podían votar para elegir presidente de la república (Muñoz Pedraza, 2016, p. 22). Hubo, además, muchas limitaciones, porque no se promovió la credencialización en el extranjero y los votantes debían contar ya con su credencial, avisar que deseaban votar, recibir el paquete postal, votar y luego devolverlo.

Como se puede apreciar, era difícil que las y los mexicanos en el exterior cubrieran todos los requisitos y pudieran, además, pagar para enviar su voto a México. Si a ello le sumamos la indiferencia, pues muchos compatriotas migraron decepcionados por la falta de oportunidades y empleo, es comprensible la escasa votación.

Por otro lado, se había sobredimensionado el papel de las y los migrantes como electores potenciales, en torno a la representación extraterritorial, porque se pensó que podrían ser 4.2 millones. En realidad, la elección de 2006 sólo convocó a 32 632 conciudadanos. Destaca la enorme inversión de recursos económicos del erario público que se destinaron a este proceso, el cual ascendió, para las elecciones federales de 2006, a 270 millones de pesos aproximadamente, que si se dividen entre el número de votantes resultan ser 8285 pesos, en tanto que el voto de los residentes en México costó 39 pesos por ciudadano (Espinoza Valle, 2013, p. 10).

En la elección de 2006, siendo presidente Vicente Fox, en el extranjero ganó el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, con 19 016 votos, seguido de Andrés Manuel López Obrador con 11 090 votos, como candidato de la coalición PRD-PT. En tercer lugar

quedó el candidato del PRI, Roberto Madrazo Pintado, con 1360 votos (Véase Instituto Federal Electoral, 2006).

La escasa votación puede explicarse por los múltiples requisitos que se solicitaron a los conciudadanos, entre los que se estipuló incluir en la solicitud de registro al Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) una fotocopia del comprobante de domicilio, invalidando las solicitudes que sólo agregaban la dirección donde se les tenía que enviar la boleta de votación.

La logística para el desarrollo de las próximas elecciones es un reto pendiente que debe atenderse para incrementar las posibilidades de que las y los migrantes voten. El modelo utilizado en las anteriores elecciones, por los números, no favorece la participación porque el proceso implica muchos pasos como ya se pudo apreciar. Asimismo, es preciso hacer un análisis sobre la representación territorial.

LA PROPUESTA DEL **VOTO ELECTRÓNICO**

Los avances tecnológicos han suscitado fuertes transformaciones en nuestra vida diaria y en la manera de comunicarnos e interactuar socialmente. Desde teléfonos inteligentes hasta plataformas digitales para transacciones financieras, nuestras actividades están marcadas por la tecnología. En esta evolución no han quedado fuera los procesos electorales, en especial lo que se refiere al voto electrónico, que en las dos últimas décadas del siglo pasado comenzó a emplearse en diversos países.³ En México, el voto del exterior por Internet se utilizó con éxito en la elección de jefe de gobierno del Distrito Federal en 2012. “Tras la experiencia de la elección presidencial de 2012 y como resultado de la reforma electoral de 2014, la legislación mexicana

³ Según datos del Atlantic Council, alrededor de un tercio de los regímenes democráticos en el mundo han incorporado la tecnología en alguna etapa de sus comicios electorales, mientras que otros países se han alejado de esa posibilidad.

permite la utilización de medios electrónicos” (Valverde Loya, 2018, p. 203). Empero, no se ha podido continuar con el ejercicio del voto electrónico, principalmente por la desconfianza ciudadana.

Grandes democracias, como India —con 900 millones de votantes— y Brasil —con 147 millones—, han instrumentado sistemas de votación electrónica que les ha permitido perfeccionar —a través del uso de urnas electrónicas y órganos electorales independientes— los procesos electorales en sus vastos territorios, en particular en lo que respecta al conteo de votos.⁴

Otros países, como Argentina, Perú y Estados Unidos, han optado por usar la tecnología en votaciones regionales. Por ejemplo, en este último país ciertos condados utilizan papeletas electrónicas que en algunos casos incorporaron también, para mayor facilidad, diversos idiomas. En democracias del viejo continente, como Alemania, España, Irlanda, Italia, Países Bajos y Reino Unido, se ha llegado a emplear la votación electrónica, aunque todavía no ha sido adoptada plenamente por inquietudes sobre la confiabilidad de los sistemas para sufragar. Esta falta de confianza causó que después de más de 20 años de usar el voto electrónico, el gobierno holandés regresara al voto en papel. De igual modo, la falta de certidumbre por parte del electorado alemán e irlandés derivó en que ambos países suprimieran el sufragio automatizado.⁵

La tecnología en elecciones contempla desde el procedimiento para el registro de las y los ciudadanos que deciden votar hasta la

⁴ En la última elección nacional de 2019, el empleo de la votación electrónica permitió a Brasil dar resultados en menos de dos horas desde el cierre de los colegios electorales.

⁵ En Alemania se volvió a los métodos tradicionales de votación por una disposición de la Corte Constitucional Federal, que privilegia tanto los principios de publicidad para las y los ciudadanos como la secrecía del voto. La Corte ha expresado que se encuentra abierta a la posibilidad de organizar elecciones con máquinas de votación, pero el obstáculo es que no se ha encontrado un sistema tecnológico que cumpla con los criterios mínimos demandados por el marco normativo de este país.

emisión y conteo de los sufragios. El voto electrónico vuelve más rápido y preciso el procesamiento de los resultados, y además resulta más económico y ecológico al prescindir del papel. Otra característica es que garantiza el derecho al sufragio a poblaciones con acceso limitado. En contraparte, los desafíos de seguridad y confiabilidad plantean de igual manera un contrapeso considerable a los beneficios en mención.

Existen diferentes métodos de votación electrónica, como las máquinas de grabación electrónica directa, en las cuales las y los ciudadanos eligen o marcan en una pantalla digital la opción de su preferencia y ésta queda registrada en la máquina y en el sistema correspondiente. Tras haber votado, el votante obtiene un comprobante como testimonio. Otra modalidad es el voto electrónico en papel: el ciudadano vota en una papeleta o cédula de papel y mediante escaneo o lectura óptica se digitaliza la elección, lo cual facilita el conteo respectivo.

Un mecanismo muy innovador es el voto electrónico por Internet, que es incluyente, moderno y reduce en 30 % los costos. El ciudadano puede emitirlo casi desde cualquier lugar y existe la posibilidad de auditar cada una de sus fases. Asimismo, al quedar registrado en medios electrónicos, permite captar datos fiables de forma expedita y erradica el error humano. Por otro lado, da certeza, en virtud de que una vez emitido, el elector puede recibir una contraseña o clave aleatoria otorgada por el sistema, con la cual revisa si su voto fue contado o no, independientemente del sentido del mismo. Países como Canadá, Estonia, Francia, Noruega, Suiza y Panamá han utilizado el voto por Internet, el cual ha permitido la publicación de resultados oficiales con mayor rapidez, eficacia y certidumbre.

En Canadá el voto electrónico por Internet ha sido implementado en elecciones municipales, tanto en las provincias de Ontario—donde se hicieron los primeros experimentos en 2003— como de Nueva Escocia, con lo que este país es el más avanzado en la materia. En un estudio con 33 mil votantes de Ontario, llevado a

cabo en 2014, 95 % de las y los ciudadanos mostró satisfacción con el sistema de votación electrónica por Internet y 98 % dijo que volvería a votar así, mientras que sólo 68 % de los que votaron con papel (la modalidad tradicional) se dijeron satisfechos y 78 % opinó que votaría por Internet la próxima vez. Aunado a lo anterior, cada ciclo electoral en Ontario el número de municipios que implementan el voto por Internet se ha duplicado, y se estima que para 2024 alrededor de 8 millones, de los 10 millones de electores, en Ontario dispondrán de esta opción.⁶

En cuanto a Estonia, se trata del país del mundo que cuenta con una mayor experiencia en el uso del voto electrónico por Internet para elecciones nacionales vinculantes; dicho sistema es contemplado en su ley electoral desde 2005 y se utiliza para cualquier elección o referéndum. Para votar por Internet se necesita una tarjeta de identificación para la autenticación electrónica, de la cual dispone casi la totalidad de sus habitantes de entre 15 y 74 años de edad. Adicionalmente, se han desarrollado otros métodos de identificación del elector emitidos por la autoridad, como la firma digital, la cual es muy parecida a la tarjeta de identificación, pero no contiene fotografía y sólo puede ser usada vía Internet. Cabe destacar que el voto por Internet no reemplaza el proceso tradicional de votación con papel en los centros electorales de Estonia, sino que es una alternativa complementaria. Sin embargo, cada vez hay mayor interés en el voto vía Internet, pues en las últimas elecciones parlamentarias de 2019 casi la mitad de las y los ciudadanos votó así.⁷

En Francia, la primera experiencia de voto electrónico fue en 2012, en la elección de representantes de la Asamblea de los Ciudadanos Franceses en el Extranjero, un cuerpo colegiado compuesto

⁶ En cuanto a la percepción social, se han realizado sondeos que han mostrado que 70 % de los canadienses ven favorablemente el voto por Internet.

⁷ En concreto, fueron 247 232 las y los ciudadanos estonios que se decidieron por esta posibilidad sobre un total de 561 131 votantes.

por 90 concejales elegidos por seis años, mediante sufragio universal, a través de 15 distritos electorales que cubren todo el mundo. El voto electrónico por Internet ha sido utilizado por 1.5 millones de franceses fuera de su país para elegir a sus interlocutores ante el gobierno y las políticas dirigidas hacia ellos. Cabe señalar que el sistema fue auditado en los últimos comicios desde el extranjero, en 2017, por la Agencia de Seguridad Francesa y una firma independiente, que determinaron la seguridad en el uso de los datos personales de los votantes.

En Noruega el voto electrónico se experimentó desde 1993 con una máquina de lectura óptica y en 2011 los noruegos pudieron votar mediante papel o por Internet. No obstante, en 2014 el gobierno dio por finalizada la votación electrónica a través de Internet, realizada sólo entre 2011 y 2013.

Suiza es un importante referente en sistemas de votación electrónica. En el año 2000 este país impulsó el proyecto Vote Électronique, que comenzó como un esfuerzo conjunto entre todos los cantones, tres de los cuales desarrollaron sus propios sistemas de voto —Ginebra, Neuchâtel y Zúrich—. ⁸ En 2011 se creó un comité compuesto por representantes de los cantones que contaban con sistemas de voto electrónico y representantes federales (el cual estuvo encabezado por el canciller federal) con el objeto de proponer el sufragio electrónico en los comicios federales. Entre 2015 y 2018 se empleó el voto automatizado en todos los cantones que así lo solicitaron. ⁹ Es preciso anotar que Suiza buscó robustecer su sistema

⁸ En septiembre de 2004, Ginebra introdujo su sistema de voto por Internet para elecciones federales y cantonales, sin reportar fallos técnicos y con 41.1 % de participación. El sistema de Zúrich se implementó por primera vez en 2004 en las elecciones de la Universidad de Zúrich y, por su éxito, fue reutilizado en una consulta popular en la comunidad de Bülach en 2005, hasta que en 2009 fue usado por ciudadanos suizos residentes en el extranjero. Hasta las elecciones de 2014, 12 cantones suizos ofrecían voto por Internet para sus ciudadanos que están fuera del país.

⁹ En junio de 2018, la ciudad de Zug realizó la primera votación basada en tecnología Blockchain. Según la agencia de noticias suiza, la votación fue un éxito, aunque se esperaba una mayor participación en virtud de que sólo 30 % votó.

de voto electrónico por Internet y generó un desafío para los *hackers*, poniendo bajo revisión el código fuente del sistema. En este ejercicio se encontraron algunas vulnerabilidades en el módulo del sistema que implementa uno de los protocolos criptográficos, por lo que se decidió suspender de manera temporal el voto electrónico por Internet.

En nuestro continente, Panamá ha empleado el voto electrónico por Internet desde 2014. Ese año los panameños en el extranjero pudieron votar por primera vez en las elecciones presidenciales de su país a través de la red. Una singularidad del procedimiento de registro para sufragar desde otro país radica en que un funcionario del organismo electoral se entrevista con el ciudadano vía Skype para verificar visualmente su identidad. Cabe añadir que Panamá cuenta con un plan de contingencia en caso de alguna falla del sistema, que consiste en votar a distancia por la vía postal mediante una boleta electoral que puede ser descargada desde Internet.

México no ha permanecido ajeno al voto por Internet, pero sólo en el ámbito local. En 2012, el otrora Distrito Federal implementó el voto de sus ciudadanos residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno.¹⁰ En un principio, ésto no fue bien visto por algunos actores y partidos políticos, por lo que la decisión fue impugnada ante los tribunales electorales, tanto el local como a nivel federal. Finalmente, la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que los mecanismos aprobados por el Instituto Electoral del Distrito

¹⁰ En agosto de 2011, el Consejo General del IEDF —ahora Instituto Electoral de la Ciudad de México— instruyó realizar un análisis sobre la posibilidad de emplear dos modalidades para recabar el sufragio de los residentes en el extranjero para la elección de jefe de gobierno. La primera opción considerada fue la vía postal, acompañada por la posibilidad de poder emitir el voto a través de medios electrónicos, con el fin de potenciar el ejercicio y lograr participación. Fue así que en octubre de 2011 el IEDF estableció, como mecanismos para recabar el voto de sus oriundos residentes en el extranjero, las opciones postal y electrónica por Internet.

Federal (IEDF) eran válidos (Véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012). De esta forma, se conformó la Lista Nominal de Electores del Distrito Federal para Residentes en el Extranjero (LNEDFRE) con 10 782 ciudadanos en 94 países, de los cuales 5692 (61 %) optaron por la modalidad postal y 4190 (39 %) por el voto en línea.¹¹

Para sufragar por Internet el sistema desplegaba una boleta virtual con los datos de los partidos y candidatos contendientes, y el ciudadano votaba haciendo clic en la opción de su preferencia. Con el fin de garantizar la efectividad del sufragio, el sistema generaba un comprobante electrónico para que los emisores se aseguraran de que su voto había sido recibido y contabilizado. En cuanto a la secrecía, se creó una llave electrónica para cifrar el voto durante el proceso de emisión, la cual se dividió en siete partes, asignando una a cada consejero electoral integrante del Consejo General del IEDF.¹² El 2 de julio de 2012, día de la elección, se llevó a cabo el escrutinio y cómputo de los 2639 votos emitidos por Internet correspondientes a 62.98 % del total de inscritos en la LNEDFRE que optaron por la modalidad electrónica.¹³ Un punto relevante es que los resultados del voto de los residentes en el extranjero, tanto de la modalidad postal como por Internet, no fueron objeto de impugnación, por lo que adquirieron definitividad.¹⁴

¹¹ Para votar por vía electrónica el ciudadano residente en el extranjero debía ingresar al sistema de voto que funcionó entre las 8:00 horas del 28 de junio y las 18:00 horas del 1 de julio de 2012, para lo cual debía proporcionar su clave de elector y contraseña previamente recibida.

¹² La conjunción de cinco de éstas permitió descifrar la información para efectos del cómputo, actividad que se realizó en sesión pública.

¹³ Para el escrutinio y cómputo de la modalidad por Internet se instaló una mesa de voto electrónico en el Salón de Sesiones del Consejo General del IEDF. Para tal efecto, de los 46 042 ciudadanos insaculados se nombraron seis para la mesa de voto electrónico (tres propietarios y tres suplentes).

¹⁴ Cabe añadir que, a nivel local, entidades como Chiapas en 2012, Baja California Sur en 2015 y Colima en 2015 también aplicaron el voto electrónico para sus oriundos residentes en el extranjero.

En México se reconocen los derechos de las y los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero desde 1996, cuando se eliminó la restricción constitucional de votar en el distrito electoral según el domicilio en territorio nacional. Sin embargo, hasta 2005 se reguló a nivel federal el sufragio extraterritorial para elegir presidente. En 2006 se llevó a cabo la primera experiencia de voto desde el extranjero, a través de un modelo postal —por correo certificado— dispuesto por el Legislativo.¹⁵

Para las elecciones federales de 2012, a pesar de los esfuerzos realizados no se incrementó sustancialmente la participación, en virtud de las trabas que la ley imponía, entre las que se encontraban la obligatoriedad para quienes vivían fuera del país (y deseaban ejercer su derecho) de contar con una credencial para votar expedida en territorio nacional, así como hacerlo sólo por la vía postal.¹⁶

En las elecciones de 2018 se observó un crecimiento sustancial en la participación, pasando de 40 876 registros en 2006 a 181 873 ciudadanos registrados para votar desde 120 países, por lo que se puede deducir un mayor interés de la ciudadanía.¹⁷ No obstante, aun cuando el voto foráneo se incrementó durante la pasada contienda electoral, no se cumplieron las expectativas. El INE había pronosticado que hasta 250 mil mexicanos en Estados Unidos y otros países votarían el 1 de julio de 2018, cuando el número de votos obtenidos fue de 98 854.

Una de las razones que impidieron una mayor participación fue el contexto de miedo generado por la retórica antiinmigrante. También la “falta de tiempo” de los connacionales para realizar el registro para votar, recibir el paquete electoral postal en su domi-

¹⁵ En la primera experiencia de voto a distancia hubo un total de 40 876 registros para votar desde otros países y se recibieron 33 111 sobres-voto provenientes de 80 países.

¹⁶ En 2012 hubo 59 115 inscripciones para votar desde el extranjero y 40 961 sobres-voto desde 104 países.

¹⁷ En las elecciones de 2018 hubo 181 873 registros y se recibieron 98 854 votos desde 120 países.

cilio y enviar su boleta por correo. Una de las mayores demandas de nuestra comunidad migrante ha sido contar con una modalidad alterna a la postal para ejercer su voto desde cualquier lugar de manera “fácil y rápida”, como lo puede ser el sufragio en línea. Una reflexión que vale la pena rescatar es que en una contienda electoral futura, en la que se tenga una nutrida participación desde el extranjero (como podría suceder en 2024) resultaría casi inviable para la autoridad electoral tener la logística necesaria (mesas de escrutinio y cómputo, así como funcionarios de casilla) para recibir medio millón de votos foráneos. En este supuesto, el uso de tecnología mediante el voto electrónico por Internet permitiría responder bien a este desafío, además de resultar más económico.

UNA MIRADA AL FUTURO

En el marco de la última reforma político-electoral de 2014, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)¹⁸ incorpora modificaciones significativas para el ejercicio del voto de las y los mexicanos en el extranjero —tanto en el ámbito federal como local—, entre cuyos aspectos más relevantes se encuentra la ampliación de las modalidades de emisión del sufragio. Es así como el artículo 329 (párrafo 2, y Décimo Tercero Transitorio) de la LGIPE establece que las y los mexicanos residentes en el extranjero podrán votar por la presidencia, senadurías y gubernaturas o jefatura de gobierno, siempre que así lo dispongan las constituciones locales, a través de la modalidad postal, personal o electrónica. Para ello, la ley dispone que se deberá contar con el dictamen de, al menos, dos empresas de prestigio internacional, así como acreditar la certeza y

¹⁸ El 23 de mayo de 2014 se publicó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

seguridad del sistema.¹⁹ Ante tales premisas, y con el propósito de flexibilizar y maximizar el ejercicio de votación de la comunidad en el exterior, el INE ha desplegado importantes esfuerzos para analizar y, eventualmente, implementar una modalidad electrónica de sufragio extraterritorial adicional a la modalidad tradicional postal, bajo los principios de seguridad y confianza.²⁰

En 2021 celebrarán elecciones con voto extraterritorial las entidades de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, con la modalidad electrónica a distancia (Murayama, 2019).

De cara a las elecciones de 2021, el INE ha emprendido diversas acciones, como la aprobación de los lineamientos²¹ a través de los cuales se llevaron a cabo las gestiones administrativas para contar con el sistema, mismas que concluyeron en noviembre de 2019.²² En marzo de 2020 se efectuó un simulacro de votación a través del Sistema de Voto Electrónico por Internet, con la participación de los institutos electorales locales, partidos políticos y connacionales residentes en otros países que cuenten con su credencial para votar desde el extranjero. También se daría inicio a las auditorías al sistema establecidas por la ley.

¹⁹ Esta modalidad podrá implementarse hasta que el INE realice la comprobación pública del sistema a utilizar, antes del inicio del proceso electoral.

²⁰ El 24 de octubre de 2016, el Consejo General del INE aprobó, mediante el acuerdo INE/CG770/2016, los lineamientos para el desarrollo del sistema del voto electrónico por Internet, que tienen por objeto establecer los términos generales para desarrollar el Sistema del Voto Electrónico por Internet de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, a los que debe sujetarse el INE en ejercicio de la función electoral relativa al voto electrónico por Internet de las y los mexicanos residentes en el extranjero

²¹ El 8 de mayo de 2019 se aprobaron los lineamientos que establecen las características generales que debe cumplir el Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero; el 18 de septiembre de 2019 se aprobaron los lineamientos para la auditoría al Sistema de Voto Electrónico por Internet para mexicanos fuera del país. Ambos documentos pueden consultarse en <http://repositoriodocumental.ine.mx>

²² En diciembre de 2019 se realizaron los trabajos para la configuración del sistema mencionado.

Como último paso, en agosto de 2020 se puso a consideración del Consejo General del INE la aprobación de la aplicación del voto electrónico por Internet como modalidad vinculante en los procesos electorales locales 2020-2021.²³ El sistema cuenta con todas las salvaguardas necesarias en cuanto a seguridad, datos encriptados y secrecía.

Con respecto de la urna electrónica, recientemente el INE ha determinado la implementación de un ejercicio vinculante de votación mediante urnas electrónicas en algunas casillas de los procesos electorales locales de 2020 de Coahuila e Hidalgo. En total, se instalarán 94 casillas con urna electrónica, 54 en Coahuila y 40 en Hidalgo.²⁴

La tecnología ofrece importantes beneficios para la gestión electoral, pero el éxito de su implementación depende de la confianza que las y los ciudadanos tengan en los sistemas, en todas las etapas del proceso y en las entidades que los administran. El uso de la tecnología, sin considerar todas sus vulnerabilidades y desafíos, no sólo ocasiona errores, sino que resquebraja la percepción de confianza y seguridad del electorado, y amenaza la credibilidad de los sistemas democráticos. Por ello resulta imperativo el acompañamiento de todos los actores políticos y usuarios. La prudencia y la verificación técnica son siempre indispensables. En México, lo difícil no era (ni es) contar con un sistema de voto electrónico por Internet ni el eventual uso de urnas electrónicas: el reto mayúsculo es generar la confianza plena de la ciudadanía para su uso.

²³ También deberán aprobarse los lineamientos de organización de dicha modalidad durante los procesos electorales locales de 2020-2021

²⁴ El 16 de diciembre de 2019, el Consejo General del INE aprobó los lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas de los procesos electorales locales 2019-2020 de Coahuila e Hidalgo. De igual manera, el 22 de enero de 2020, el Consejo General aprobó el modelo de operación de las casillas con urna electrónica. En Coahuila se utilizará la urna electrónica desarrollada por el organismo público local electoral (OPLE), mientras que en Hidalgo se hará uso de la urna electrónica desarrollada por el OPLE de Jalisco y por el INE.

CIRCUNSCRIPCIONES EXTRATERRITORIALES

Dentro de la discusión sobre los derechos ciudadanos de las y los migrantes para poder votar y elegir a sus representantes, podemos mencionar las circunscripciones extraterritoriales como mecanismos para garantizar la representación política y, por supuesto, incluir a las y los mexicanos en el exterior. Francia es una de las naciones que tiene desde 1948 la representación de ciudadanos en el extranjero en el Senado, en 1983 se aprobó que fueran 12 los senadores elegidos indirectamente por el Consejo Superior de Franceses en el Exterior; Italia es el único caso en el mundo que prescribió la representación en las dos cámaras legislativas: 12 escaños en la baja y seis en la alta a través de cuatro circunscripciones (Castillo, 2016, p. 54).²⁵

En Francia, Italia, Croacia, Portugal, Argelia, Cabo Verde, Mozambique, Ecuador y Colombia se cuenta con una representación extraterritorial que se garantiza a partir del reconocimiento de las circunscripciones especiales.

Para explicar esta posibilidad, retomaremos algunos casos. Hay nueve países en el mundo, como Croacia y Ecuador, que tienen circunscripciones especiales de residentes en el exterior, porque si bien existe la representación política de las y los mexicanos en el exterior, tendría que promoverse también la representatividad. Es decir, que los diputados locales y federales pudieran contener los intereses de las y los migrantes en sus sitios de origen, e incluso incidir en las políticas locales, estatales y federales. Ésto permitiría también culminar con esa *representación virtual*, sobre la cual Burke (1984) afirma que los representantes políticos no pueden estar alejados de los intereses de sus votantes en el exterior, porque lo que se aprecia es que no existe entre ellos una relación vinculante.

²⁵ Las circunscripciones que tiene Francia son: Norteamérica, América Centro y Sur, Europa y el resto del mundo.

El asunto exige, por tanto, que las y los migrantes cuenten con representación, pero también con representatividad en todo el país. Hasta ahora existen algunos diputados en Zacatecas, que cuentan con su circunscripción territorial de intereses en el extranjero. También es necesario dar un rediseño institucional para modificar la estructura legal y reglamentaria de la representación política en nuestro país.

Si volvemos a la teoría de la representación política, Przeworski *et al.* (1999) han demostrado, con base en la experiencia empírica y analítica, que las elecciones no garantizan de manera inequívoca que los gobernantes electos se conduzcan de manera democrática y representativa. Sin embargo, consideramos que es posible transformar el sistema político mexicano hacia la representación institucionalizada.

Incluir nuevas circunscripciones territoriales o adaptarlas a las necesidades es una discusión vigente, para lo cual a continuación se relatarán algunos ejemplos y prácticas electorales con el fin de realizar algunas aportaciones.



Puntos
concluyentes

El concepto de representación política extraterritorial nos lleva de inmediato a comprender que tenemos connacionales en el extranjero. Muchos son las y los migrantes que viven principalmente en Estados Unidos y exigen el reconocimiento de sus derechos humanos, en principio por el gran aporte económico que hacen a nuestro país, pero por otro lado, por la amplia organización que tienen y han construido a favor de las redes de migrantes y de ayuda a los diversos trabajadores que llegan al vecino país del norte.

Se han realizado varias modificaciones a la Constitución para promover el derecho al voto, y en entidades como Zacatecas y Chiapas existe la representación política por parte de un migrante, dado el alcance de esta diáspora poblacional en nuestro país. El caso del diputado migrante que había sido aprobado en la Ciudad de México se derogó en 2019, por considerar que no se contaba con los elementos materiales y humanos suficientes para hacer valer dicha propuesta contenida en la Constitución de la capital del país.²⁶ Empero, ante la impugnación de dicha decisión, el 14 de agosto de 2020, la

²⁶ El decreto de reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México se promulgó el 9 de enero de 2020, en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. El artículo 13 establece que: "Las ciudadanas y los ciudadanos originarios que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio en la elección de jefatura de gobierno." (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 2020, p.19).

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio SUP-REC-88/2020, interpuesto por Morena, en contra de la Sala Regional Ciudad de México, relativo al juicio UTCSYD/IECM/06-08-2020 de la Sentencia dictada por la Sala Regional Ciudad de México en el juicio ciudadano SCM-JDC-27/2020, que revocó el acuerdo plenario del IECM, por el cual se declaró incompetente para resolver y sustanciar la controversia y, en plenitud de jurisdicción, determinó inaplicar diversas disposiciones del decreto publicado el pasado 9 de enero de este año en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa, lo cual implicaba la eliminación de la figura de la diputación migrante. Por lo tanto, se contará con la posibilidad de la diputación migrante en la Ciudad de México. El TEPJF, instó al IECM a continuar con los trabajos para implementar la figura de diputado migrante.

El voto de las y los mexicanos en el exterior puede ser decisivo, sobre todo si consideramos que durante las elecciones de 2018 se registraron para participar 181 873 mexicanos residentes en 120 países. Este mismo año se abrió la posibilidad para poder elegir entre los 105 cargos promovidos, desde la presidencia de la república, el Congreso federal y varios locales, hasta seis gubernaturas: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla y Yucatán; y de igual forma, la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. Al final, se recibieron 98 854 votos en total, casi el doble de la elección de 2012, cuando llegaron 40 961, y más que en 2006, cuando votaron 33 111 ciudadanos mexicanos desde el extranjero (Murayama, 2019, p. 154).

Como puede apreciarse, la diáspora está creciendo y se tiene previsto que en 2024 sea decisivo el voto de las y los migrantes en el extranjero. Avanzar hacia la representación extraterritorial sin duda permitirá crecer en torno a la democracia de nuestro país, porque también significa la progresividad de los derechos humanos. Actualmente se encuentra la propuesta del sufragio de las y los mexicanos en el exterior por medio de urnas electrónicas o el voto electrónico; el tema principal es la voluntad política para avanzar en este pro-

ceso, y continuar construyendo una mayor confianza de las y los ciudadanos, de los partidos políticos y de las y los actores sociales en una nueva modalidad de votación a distancia.

La propuesta de desaparecer los organismos públicos locales electorales (OPLE) podría significar también un retroceso democrático. La iniciativa de su eliminación se argumenta a partir de la disminución del costo de las elecciones, posibilidad que fue discutida en diciembre de 2019, a propuesta del senador Miguel Ángel Navarro, del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), y podría cambiar la forma de establecer la representación política en nuestro país.

Para las y los migrantes, se ha roto un puente entre los representantes y sus intereses, porque consideran que no tienen el respaldo, apoyo y beneficios que podrían tener. En términos de la teoría del agente y el principal, los legisladores no tienen una relación directa con sus votantes, en este caso con las y los mexicanos que se encuentran en el exterior. Como se discutió en el primer capítulo, es necesario volver al esquema de la representación política como un mecanismo para legitimar las acciones del gobierno, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. El voto de las y los mexicanos en el exterior está anclado precisamente al reconocimiento de sus derechos y sus capacidades.



Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Asociación Tepeyac de Nueva York (s. f.). GED classes / GED express. PROGRAMA DE GED en la Asociación Tepeyac de New York. Disponible en <https://www.tepeyac.org/projects/projects-1-col/ged-classes/>
- Bada, Xóchitl (2007). "The binational civic and political engagement of mexican migrant hometown associations and federations in the United States". *Iberoamericana*, 25 (7), 129-142.
- Bakker, Matt y Peter Smith, Michael (2003, enero-junio). "El Rey del Tomate. Migrant political transnationalism and democratization in Mexico". *Migraciones Internacionales*, 1 (2), 59-83.
- Barabas, Alicia M. (2001, enero). "Traspassando fronteras: los migrantes indígenas de México en Estados Unidos". *Amérique Latine Histoire & Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. Disponible en <http://journals.openedition.org/alhim/605>
- Basch, Linda; Glick Schiller, Nina; y Szanton Blanc, Cristina (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Ámsterdam: Gordon & Breach.
- Benza, Paolo (2019, 4 de septiembre). "Electores peruanos en el extranjero: ¿cuántos son y cómo votan?". *El Comercio*. Dis-

- ponible en <https://elcomercio.pe/politica/peruanos-extranjero-votan-noticia-ecpm-672017-noticia/>
- Besserer, Federico y Oliver, Daniela (2014). *Ensamblando la ciudad transnacional. Etnografía especular de los espacios transnacionales urbanos*. México: Juan Pablos Editor / Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Bobbio, Norberto (1991). "La regla de mayoría: límites y aporías". En Norberto Bobbio, *Teoría general de la política* (pp. 254-277). Madrid: Trotta.
- Canales Aliende, José Manuel (2005, enero). "La democracia participativa local". *Sistema*, 184-185.
- Canelo, Brenda (2017). "Votar desde el exterior. Las experiencias boliviana y peruana en Argentina". *Revista Temas de Antropología y Migración*, 8, 132-155.
- Cansino, César (2008). *La muerte de la ciencia política*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Casas, Ernesto (2005, enero-abril). "Representación política y participación ciudadana en las democracias". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 205 (51), 59-76.
- Castillo, Kristel (2016). "¿Por qué no la circunscripción de peruanos migrantes?". *Ciencia Política*, 22 (11), 45-65.
- Cerda Carvajal, Julia (2014, enero-junio). "Las familias transnacionales". *Revista Espacios Transnacionales. Revista Latinoamericana-Europea de pensamiento y Acción Social* 2, 78-88. Disponible en <http://espaciostransnacionales.org/wp-content/uploads/2014/11/6-Familias-Transnac.pdf>
- Cruz, Estefanía (2016, julio-diciembre). "Young Immigrants Association and the Future Latino Leadership in the United States. Social Capital and Political Engagement of Dreamers in perspective". *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, 2 (11), 165-191.
- De la Torre Galindo, Francisco y Guiza Vargas, Gerardo (2016, mayo-agosto). "Evolución en la atención a las comunidades mexi-

- canas en el exterior". *Revista Mexicana de Política Exterior*, 107, 89-108.
- Delgado Wise, Raúl y Favela, Margarita (Coords.) (2004). *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional, México-Estados Unidos*. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura / Universidad Autónoma de Zacatecas / Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / Miguel Ángel Porrúa.
- Díaz-Tendero E., Eolo (2009, marzo-abril). "Nuevas formas de representación y proyecto político". *Nueva Sociedad*, 220, 29-40.
- Diario Oficial de la Federación* (2019). Reglas de Operación del Programa 3 x 1 para Migrantes, para el ejercicio fiscal 2019. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551455&fecha=28/02/2019
- Durant, Jorge (2007). "El Programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico". *Migración y Desarrollo*, 9, 27-43.
- Emmerich, Norberto (2012). "El sufragio transnacional en el mundo. Un voto hace la diferencia". *Más Poder Local*, 10, 20-21.
- Escala-Rabadán, Luis (2005). "Migración internacional y organización de migrantes en regiones emergentes: el caso de Hidalgo". *Migración y Desarrollo*, 4, 66-88.
- Escala-Rabadán, Luis (2014, septiembre-diciembre). "Asociaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos: logros y desafíos en tiempos recientes". *Desacatos*, 46, 52-69.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2013). *Democracia y participación política a distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero* (Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, núm. 16). México: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro y Coutigno Ramírez, Ana Claudia (2014). "Ciudadanía y representación política. Dilemas y reto de la democracia". En Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (Coords.). *La representación política de cara al futuro. De-*

- safios para la participación e inclusión democráticas en México* (pp. 267-293). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Estrada Rodríguez, José Luis y Molina Portillo, César (2008, enero-junio). "Hacia la representación efectiva de los regidores: propuesta basada en la teoría del agente-principal". *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos*, 33 (9), 33-53.
- Estrada Rodríguez, José Luis; Herrera Tapia, Francisco; y Rosendo Chávez, Alejandro (2018). "Comprensión sociológica de la migración y el emprendurismo rural en Almoloya de Alquisiras, Estado de México". En Erick Tapia Mejía y Beatriz Pico González (Coords.), *Migración internacional a través del emprendimiento: una perspectiva global* (pp. 104-120). México: Universidad Popular Autónoma de Puebla.
- Faist, Thomas (2004). "The Border Crossing Expansion of Social Space: Concepts, Questions and Topics". En Thomas Faist (Ed.), *Transnational Social Spaces* (pp. 1-34). Aldershot: Ashgate.
- Fox, Jonathan (2005). "Mapping Mexican Migrant Civil Society". Ponencia presentada en Mexican Migrant Social and Civic Participation, Woodrow Wilson Center for Scholars, University of California, Santa Cruz, Estados Unidos de Norteamérica. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/46440848_Mapping_Mexican_Migrant_Civil_Society
- Fuerza Migrante (2020) "¿Qué es Fuerza Migrante?". Recuperado el 20 de marzo de 2020, de <https://fuerzamigrante.org/nosotros/>
- Gaceta Oficial de la Ciudad de México* (2020). Decreto por el que se reforman el artículo 6, fracción I, artículo 13, párrafo primero, artículo 76, fracción VII; y se derogan el artículo 4, apartado B, fracción III, artículo 13, párrafo tercero, artículo 76, fracción V, y artículo vigésimo quinto transitorio, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Disponible en http://www.votochilango.mx/wp-content/uploads/2017/09/20200109_DecretoderogacionDM.pdf

- García Alonso, Roberto (2015, julio-diciembre). "Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?". *Estudios Políticos*, 47, 47-66.
- Gargarella, Roberto (2002). *Crisis de la representación política*. México: Fontamara.
- Godoy Arcaya, Oscar (2001). "Representación y democracia". *Revista de Ciencia Política*, 2 (21), 18-68.
- Goldsmith, Maurice Marks (1984). *Thomas Hobbes o la política como ciencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Graglia, Emilio J. (2009, diciembre). "Representación política y legitimidad democrática en América Latina". *Diálogo Político*, 4 (26), 57-81.
- Guimón, Pablo (2019, 11 de noviembre). "La pesadilla de los 'dreamers' llega al supremo en Estados Unidos". *El País*. Disponible en https://elpais.com/internacional/2019/11/10/estados_unidos/1573395223_705201.html
- Hines, Barbara (2019, noviembre-diciembre). "Las políticas migratorias de Donald Trump". *Nueva Sociedad*, 284, 53-71.
- Instituto Federal Electoral (2006). *Informe final del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. Disponible en https://portal anterior.ine.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/pdf/tomovii/tomovii.pdf
- Instituto Nacional Electoral (2019). *Elecciones de 2018 en México*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Juicio de Revisión Constitucional Electoral (2012, 12 de enero). SUP-JRC-306/2011. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JRC/SUP-JRC-00306-2011.htm>
- Lagi, Sara (2007). *El pensamiento político de Hans Kelsen (1911-1920). Los orígenes de "De la esencia y valor de la democracia"*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Le Gall, Josiane (2005). "Familles transnationales: bilan des recherches et nouvelles perspectives". *Les Cahiers du Gres*, 1 (5), 29-42.

- Linz, Juan J. (2007). "Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias". En Rafael del Águila *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Meixueiro Nájera, Gustavo (2009, junio). "La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública". *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 3 (2), 35-63.
- Mestries, Francis (2016). "Migrantes binacionales y participación política local: El Rey del Tomate en Jerez, Zacatecas". *Trace*, 69, 34-64.
- Mill, John Stuart (1991). "Sobre la libertad". En John Stuart Mill, *Sobre la libertad y otros escritos* (pp. 37-147). Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Morales, Laura (2005). "¿Existe una crisis participativa? La evolución de la participación política en el asociacionismo en España". *Revista Española de Ciencia Política*, 13, 51-87.
- Muñoz Pedraza, Abel (2016). *Decidir desde tierras lejanas. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Los casos de Michoacán, Ciudad de México y Chiapas*. México: Instituto Electoral de Guanajuato.
- Murayama, Ciro (2019). *La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad*. México: Cal y Arena.
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2008). *Derecho y política en su contexto*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Suprema Corte de Justicia de la Nación / Benmérica Universidad Autónoma de Puebla.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Democracia delegativa". *Journal of Democracy en Español*. Disponible en <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza*. París: Organización Internacional del

- Trabajo. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*. Disponible en https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf
- Pavageu Magaña, María del Carmen (2007). "Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en el extranjero: una propuesta de política pública". Tesis de Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.
- Peruzzotti, Enrique (2008). "La democracia representativa como *política mediada*: repensando los vínculos entre representación y participación". *Debates en Sociología*, 33, 9-30.
- Pew Research Center (2015, septiembre) "Modern Immigration Wave Brings 59 Million to U.S., Driving Population Growth and Change Through 2065: Views of Immigration's Impact on U.S. Society Mixed". Disponible en <https://www.pewresearch.org/hispanic/2015/09/28/modern-immigration-wave-brings-59-million-to-u-s-driving-population-growth-and-change-through-2065/>
- Przeworski, Adam; Manin, Bernard; y Stokes, Susan C. (2004, octubre). "Elecciones y representación". *Metapolítica*, 13-29.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; y Manin, Bernard (1999). "Elections and representation". En Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan C. Stokes (Edits.), *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramírez Gallegos, Jacques Paul (2018). "Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero".

- Foro Internacional*, 4 (58). Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v58n4/0185-013X-fi-58-04-755.pdf>
- Reveles Vázquez, Francisco (2008). *La democracia en los partidos políticos: premisas, contenidos y posibilidades*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Sánchez Sánchez, Alejandro y Sánchez Mendoza, Daffne Cecilia (2014). "El sufragio de los mexicanos en el extranjero, una perspectiva jurídica". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (14), 515-543.
- Sahín Mencütek, Zeynep (2015, enero). "Mapping Motivations of Emigrants and Concerns of Host Countries About External Voting". *Insight Turkey*, 4 (17). Disponible en https://www.researchgate.net/publication/311673593_External_voting_Mapping_motivations_of_emigrants_and_concerns_of_host_countries
- Sartori, Giovanni (2005). "En defensa de la representación política". En Miguel Carbonell (Coord.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sieyès, Emmanuel (1973). *¿Qué es el Tercer Estado?* Madrid: Aguilar.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2012). "Confirma TEPJF legalidad de voto por Internet para elegir jefe de gobierno del Distrito Federal desde el exterior". Disponible en <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/956/0>
- USDH (2015). *Department of Human Security*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Usla, Héctor (2019, 1 de agosto). "México registra histórica entrada de remesas en el primer semestre con 16,845 mdd". *El Financiero*. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/remesas-cierran-primera-mitad-de-2019-con-aumento-de-6-5/>
- Valdivia Dounce, María Teresa (2010, mayo-agosto). "Elecciones por usos y costumbres en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998)". *Argumentos*, 63 (23). Disponible

- en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000200010
- Valencia Escamilla, Laura (2007). *La representación parlamentaria. Un recorrido histórico por la teoría política*. México: Poder Legislativo del Estado de México, LVI Legislatura / Universidad Autónoma Metropolitana / Miguel Ángel Porrúa.
- Valencia Escamilla, Laura (2011). "Representación, decisiones legislativas y ciudadanía". *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 10, 61-78.
- Valverde Loya, Miguel Ángel (2018, enero-junio). "El voto de los mexicanos en el exterior: resultados y expectativas". *Norteamérica*, 13 (1), 195-214.
- Vargas-Machuca, Ramón (2007). "La calidad de la democracia". *Claves de Razón Práctica*, 165, 34-41.
- Verge Mestre, Tània (2009). *Partidos y representación política: Las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Villarreal, Juan Carlos (2006). "La representación política y los diputados independientes". *Revista Iniciativa*, 6, 59-75.
- Villasana Dávila, Jaime (2008, del 12 al 13 de febrero de 2004). "Diagnóstico sobre los sistemas electorales municipales en México, desde un enfoque de representatividad social y propuesta elección de regidores por distrito". Ponencia presentada en el tercer Congreso de Investigadores del Gobierno Local IGLOM, Oaxaca, México.
- Yáñez, Sofía M. (2017, 3 de agosto). "Celebran el mole en California". *Reforma*.



Consejo General

Consejera Presidenta Provisional

Laura Daniella Durán Ceja

Consejeras y Consejero Electorales

Francisco Bello Corona

Sandra López Bringas

Paula Melgarejo Salgado

Patricia Lozano Sanabria

Karina Ivonne Vaquera Montoya

Secretario Ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	Ramón Tonatiuh Medina Meza
PRD	José Miguel Morales Casasola
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Alhely Rubio Arronis
MC	César Severiano González Martínez
Morena	Jesús Adán Gordo Ramírez
NA Edomex	Efrén Ortiz Alvarez
PES	Adrián Saúl Martínez Santillán
RSP	Marcos Constantino González Alcocer
FXM	Jorge Alejandro Neyra González



Junta General

Laura Daniella Durán Ceja
Consejera Presidenta Provisional

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

Oswaldo Tercero Gómez Guerrero
Director de Partidos Políticos

Liliana Martínez Garnica
Directora de Participación Ciudadana

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Mayra Elizabeth López Hernández
Directora Jurídico-Consultiva

Jesús Antonio Tobías Cruz
Contralor General

Karla Sofía Sandoval Domínguez
Jefa de la Unidad Técnica para la Administración de Personal Electoral

María Verónica Veloz Valencia
Jefa de la Unidad de Comunicación Social

José Pablo Carmona Villena
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Luis Samuel Camacho Rojas
Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización

Lilibeth Álvarez Rodríguez
Jefa de la Unidad de Transparencia

Ranulfo Igor Vivero Avila
Jefe del Centro de Formación y Documentación Electoral

Unidad de Género y Erradicación de la Violencia

Comité Editorial

Presidente

Francisco Bello Corona

Integrantes

Paula Melgarejo Salgado

Karina Ivonne Vaquera Montoya

Roselia Bustillo Marín

Carlos González Martínez

Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa

Amalia Pulido Gómez

Natalia Ix-Chel Vázquez González

Carlos Luis Sánchez y Sánchez

Secretario Técnico

Ranulfo Igor Vivero Avila

Subjefa de Documentación y Promoción Editorial

Graciela Martínez Huerta

Proceso Editorial

Marisol Aguilar Hernández

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Luis Roberto Bolaños Godoy

Luther Fabián Chávez Esteban

Isabel Núñez Garduño



Breviarios de Cultura **Política Democrática**

OTROS títulos de la serie

Breviario núm. 42

Las campañas a gobernador del Estado de México en 2017. Publicidad política, cobertura en medios y comportamiento electoral

Oniel Francisco Díaz Jiménez y
Miguel Eduardo Alva Rivera

Breviario núm. 43

Justicia electoral y resolución de conflictos en las elecciones mexicanas

Claudia Ortiz Guerrero y Luis Eduardo Medina Torres

Breviario núm. 44

El Programa de Resultados Electorales Preliminares y el conteo rápido. Una mirada desde la experiencia en el Estado de México

Miguel Ángel García Hernández

Breviario núm. 45

Procesos comunicativos y deliberativos en Facebook durante campañas electorales: caso Andrés Manuel López Obrador en 2018

Alejandra Toxtle Tlachino



La primera edición de **La representación política y el voto extraterritorial** se terminó de imprimir en julio de 2021 en los talleres de

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1000 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Frutiger, diseñada por Adrian Frutiger en 1976.

Publicación de distribución gratuita.

