

**ANÁLISIS JURÍDICO, TÉCNICO, ORGANIZATIVO Y  
PRESUPUESTAL DE LAS ALTERNATIVAS SOBRE EL  
VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL  
EXTRANJERO QUE PRESENTA EL COMITÉ TÉCNICO DE  
ESPECIALISTAS CREADO POR ACUERDO  
CG753/2012**

**Resumen Ejecutivo**

**VÍCTOR J. BLANCO Y FORNIELES  
GERARDO A. DE ICAZA  
MANUEL MENDOZA RAMÍREZ  
JORGE DURAND  
GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
LETICIA CALDERÓN CHELIUS  
ALLERT BROWN- GORT  
CARLOS CASTRO MENDOZA  
RODOLFO GARCÍA ZAMORA**

**Junio 2013**

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCION</b> .....	4
1.1 Estructura .....	4
<b>2. OBJETIVOS</b> .....	6
<b>3. MODALIDAD DE REGISTRO</b> .....	7
3.1 Sobre la emisión de la CPVF en el extranjero. ....	7
3.2 Sobre los mecanismos de credencialización en el extranjero .....	8
3.3 Cambios en el protocolo de emisión de la CPVF .....	11
3.4 Residentes temporales en el extranjero .....	12
3.5 Vigencia de la CPVF en el extranjero .....	12
3.6 La Sección del Padrón Electoral de Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero (SPECMRE) .....	12
3.7 Marco legal.....	13
3.8 Estimación de costos de credencialización en consulados y virtual .....	15
<b>4. MODALIDAD DE EMISIÓN DEL VOTO</b> .....	17
4.1 Modalidades consideradas .....	18
4.2 Modalidad propuesta por el CTE-VMRE .....	19
4.2.1 Voto por Internet .....	19
4.2.2 Confiabilidad y seguridad .....	19
4.2.3 Ventajas y desventajas .....	20
4.2.4 Análisis presupuestal .....	21
4.2.5 Marco legal .....	21
4.2.6 Análisis comparativo .....	22
<b>5. ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL</b> .....	23

5.1 Funciones.....	23
5.2 Presupuesto .....	24
5.3 Organización interna .....	25
5.4 Plan estratégico.....	25
5.5 Área en el Registro Federal de Electores .....	25
5.6 Consejo Consultivo .....	26
<b>6. VINCULACIÓN Y DIFUSIÓN.....</b>	<b>27</b>
6.1 Mecanismos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el extranjero .....	28
6.2 Mecanismos de cooperación con medios de comunicación en el extranjero .....	29
6.3 Campañas en el extranjero y fiscalización de la autoridad .....	31

## **1. INTRODUCCION**

El informe que describe este Resumen Ejecutivo es el resultado del trabajo conjunto del Comité Técnico de Especialistas para elaborar un análisis jurídico, técnico, organizativo y presupuestal de las alternativas sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (CTE-VMRE), y cuenta con el consenso de todos sus miembros. Se ha trabajado en subcomités para avanzar de manera paralela en los diversos puntos a investigar y analizar, pero la versión final ha sido revisada por todos los miembros y se han discutido los puntos sustanciales en nuestras reuniones periódicas.

### ***1.1 Estructura***

El documento presenta una introducción general que da cuenta de la metodología utilizada, así como los objetivos generales que corresponden con la interpretación del CTE-VMRE del mandato recibido por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) y son el resultado del diagnóstico de la situación, las críticas y las demandas a la modalidad del voto postal certificado sin credencialización en el extranjero.

El capítulo 3 aborda el tema de la modalidad de registro, uno de los ejes centrales de nuestro análisis y se define, por parte del CTE-VMRE, como un modelo inédito de credencialización que solucione el limitado o nulo alcance del IFE en cuanto a registro (incorporación y actualización) de mexicanos residentes en el extranjero y solucione de manera definitiva la incorporación de los votantes residentes en el extranjero al padrón y a las listas nominales correspondientes. La propuesta va acompañada de un esquema de flujo en las diferentes fases y modalidades del proceso de credencialización, y de un apartado donde se enuncian y analizan las reformas legales necesarias para poder operar bajo la modalidad de registro que se propone.

En el capítulo 4 se aborda otro tema sustancial que es el de la modalidad de emisión de voto. El CTE-VMRE considera que la modalidad adecuada es la del voto electrónico en diferentes plataformas de internet y que se convertiría en una modalidad con alto margen

de seguridad, eficiencia y economía. Los procesos y mecanismos de control y flujo de información quedan claramente especificados en el Anexo II del informe *in extenso*, que corresponde a la Propuesta Tecnológica. De igual modo, este apartado propone el camino de reforma legal que sería necesario llevar a cabo para poder implementar la modalidad de emisión de voto electrónico por internet.

El capítulo 5 aborda el tema organizativo y de coordinación institucional. Dada la propuesta referente a la modalidad de registro, surge la necesidad de reestructurar la arquitectura institucional del IFE, con la intención de desahogar de manera eficiente las nuevas exigencias derivadas del modelo propuesto. Aunado a lo anterior, el IFE deberá proporcionar capacitación e información, además de establecer enlaces institucionales, para dar a conocer las nuevas modalidades de registro y de emisión de voto, y facilitar su desarrollo e implementación, a lo cual deberá sumarse la creación de un área permanente de atención a los votantes.

El CTE-VMRE sugiere la creación de una Coordinación Técnica Permanente del Voto de los Mexicanos en el Extranjero que gestione la planeación, organización e implementación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero al interior del IFE. Además, el CTE-VMRE propone la creación de un área en el Registro Federal de Electores, específicamente dedicada al registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, así como un Consejo Consultivo honorario que supervise, evalúe y proponga líneas de acción para el mejor desempeño del modelo propuesto.

En el capítulo 6, último que aborda este Resumen Ejecutivo, se analizan los requerimientos y propuestas de vinculación interinstitucional, que son indispensables para que las modalidades diseñadas de registro y emisión de voto operen correctamente, y la necesaria vinculación con las comunidades mexicanas en el exterior que han participado activamente desde sus orígenes en el proceso de reformas que hicieron posible el voto desde el extranjero.

## **2. OBJETIVOS**

El trabajo del CTE-VMRE se inició con la definición precisa de los objetivos generales que habría de perseguir con sus trabajos. Estos fueron establecidos en los siguientes términos:

1. Conseguir una mayor participación en las elecciones presidenciales por parte de los mexicanos residentes en el extranjero.
2. Reducir los costos de planeación, desarrollo e implementación del voto desde el extranjero, respecto de las experiencias anteriores.
3. Lograr una mayor vinculación con la población mexicana residente en el extranjero.
4. Otorgar a los mexicanos residentes en el extranjero un mecanismo de identidad ciudadana gratuito que sea válido dentro del territorio nacional.
5. Facilitar los procesos de incorporación a la Sección del Padrón Electoral de los Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero (SPECMRE) y su inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE), así como la emisión del voto, a través de un modelo mucho más accesible.
6. Impulsar medidas tendientes a la emisión de un voto informado desde el extranjero.
7. Dotar al IFE de las herramientas institucionales internas y externas que faciliten la implementación y logística del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

### **3. MODALIDAD DE REGISTRO**

En este análisis se opta por establecer la creación de una SPECMRE de la que se desprenda la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Los ciudadanos mexicanos que residen permanentemente en el extranjero, se incorporarán a esta sección del padrón al solicitar, reponer o renovar su Credencial para Votar con Fotografía (CPVF) en el extranjero. Consecuentemente, la propuesta considera la capacidad para emitir una CPVF fuera de México. A la SPECMRE se podrán inscribir también los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero de manera temporal, siguiendo un procedimiento similar, aunque con tiempos menos restrictivos a los dispuestos actualmente en el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

El CTE-VMRE analizó los distintos aspectos que deben considerarse a fin de llevar a la práctica esta propuesta y los resultados de este análisis se presentan condensadas en este resumen ejecutivo.

#### ***3.1 Sobre la emisión de la CPVF en el extranjero.***

Para emitir la CPVF en el extranjero, se identificaron barreras que se asocian a:

- i) Los documentos requeridos para la expedición o renovación,
- ii) El requisito de un domicilio en México, y
- iii) Los mecanismos de trámite y entrega de la CPVF.

Con el propósito de eliminar estas barreras se presentan las siguientes propuestas:

### **Estandarización del sistema de certificación de identidad nacional.**

Ya que muchos mexicanos residentes en el extranjero cuentan con un pasaporte o con una matrícula consular que acreditan la nacionalidad mexicana, cuentan con medidas de seguridad y son expedidas por dependencias del estado mexicano,

*Se propone que el Pasaporte y la Matrícula Consular se puedan utilizar para acreditar el Medio de Identidad y la Identificación con Fotografía.*

### **Establecer un domicilio de referencia**

En virtud de que los ciudadanos dados de alta en la LNERE sólo pueden votar para Presidente de la República,

*Se propone utilizar una dirección en México para efectos de referencia en el cómputo de la elección y una dirección en el extranjero como requisito para dar de alta al ciudadano en la SPECMRE.*

Para la dirección en el territorio nacional, que se utilizaría para determinar el distrito electoral de referencia, se proponen tres opciones:

- La dirección ya establecida en la CPVF emitida previamente;
- La dirección indicada en el acta de nacimiento; o
- En caso de que la ciudadanía haya sido transmitida por la ciudadanía mexicana de los padres o por naturalización y no por nacimiento, la última dirección en México de los padres, o aquella indicada en el acta de naturalización.

### **3.2 Sobre los mecanismos de credencialización en el extranjero**

Después de analizar múltiples opciones, evaluar la magnitud de la tarea que supone credencializar a millones de ciudadanos en el extranjero y realizar diversas consultas y entrevistas,

Se proponen dos modalidades que se complementan:

- i) *Credencialización en consulados y/o embajadas, y*
- ii) *Credencialización virtual.*

La credencialización en el extranjero correrá en dos bandas paralelas, pero tiene como sustrato fundamental las mismas características y requisitos básicos de la CPVF expedida en México, en un caso es exactamente igual (plástico) y en otro tiene un formato diferente.

Por lo que hace a la primera modalidad de credencialización, el IFE podrá tramitar la CPVF en el extranjero, a través de los consulados y/o embajadas, en colaboración directa con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), de tal modo que en la misma ventanilla, con el mismo funcionario y en el mismo momento en que se expide un pasaporte o una matrícula consular, se pueda ofrecer al ciudadano el trámite adicional de la CPVF, para lo cual se recabarán los datos adicionales necesarios.

Este mecanismo requiere necesariamente de un acuerdo interinstitucional para su operación y para la transferencia de los datos personales, biométricos y de georeferencia del ciudadano que solicita o renueva su pasaporte o la matrícula consular.

El ciudadano que requiera únicamente la CPVF podrá solicitarla y tramitarla en el consulado o embajada, con la ventaja de que se cuenta con una base de datos con un alcance del 95% de la población, sea por medio del pasaporte o la matrícula consular, lo que facilita el proceso de captura y abarata notablemente los costos de credencializar en el extranjero.

La credencialización en consulados y representaciones consulares en las embajadas mexicanas alrededor del mundo, debe ser un proceso permanente, con el apoyo y el despliegue de jornadas de credencialización por parte del IFE dentro de los diferentes

consulados y secciones consulares de las embajadas, sobre todo en los Estados Unidos. Estas jornadas podrían darse de manera permanente en algunos casos y temporal en otros.

En todos los casos, la información se capturará a través de mecanismos electrónicos, lo mismo que las huellas dactilares y datos biométricos que se enviarán por línea a México, donde se procesan las credenciales del IFE de todos los mexicanos. Se requerirá un correo electrónico como mecanismo de contacto con el ciudadano mexicano que solicita la credencial.

Una vez elaboradas las credenciales, éstas se enviarán (dependiendo de la preferencia del solicitante) ya sea por valija diplomática al consulado donde se tramitó, en cuyo caso el envío sería sin costo, o a través de mensajería internacional, previo pago del costo, y se entregará en la oficina del servicio de mensajería más cercana a su domicilio o a la misma dirección del solicitante. Para mantener la seguridad del documento, en ambos casos la persona a la cual la credencial se destina, deberá firmar de recibido.

Como una segunda modalidad de credencialización en el extranjero, y en virtud del volumen de credenciales para votar que eventualmente habrá que expedir, reponer o renovar, se propone un sistema de credencialización que sirva exclusivamente para votar, función primigenia de la CPVF del IFE.

Por este medio, el ciudadano recibiría una constancia digital de la CPVF (CD-CPVF) que tendría las mismas características y controles que el plástico, y contaría con un respaldo de datos personales, biométricos y de georeferencia.

La solicitud al IFE de la CD-CPVF se hará por vía electrónica y se deberán proporcionar los documentos necesarios en formato escaneado o fotografiados. Para finalizar el proceso se procederá a una entrevista con un funcionario del IFE por medio de cámara web u otro medio equivalente.

Con esta combinación de las dos modalidades de credencialización en el extranjero se estima que se podría alcanzar al 95% de la población mexicana residente en el extranjero, dado que el 100% de los emigrantes legales cuentan con pasaporte y aproximadamente el 90% de los migrantes indocumentados residentes en Estados Unidos cuenta con matrícula consular o pasaporte, que contiene datos personales, biométricos y alguna forma de georeferencia.

Dada la magnitud que supone incorporar o actualizar la CPVF de varios millones de mexicanos residentes en el extranjero, la opción de la constancia digital ofrece una alternativa eficiente, barata y segura, que tiene las mismas características y controles que la CPVF plastificada.

Todas las fases de este proceso pueden y deben ser auditables.

Una vez concluido en forma exitosa el trámite para la obtención de credencial en el extranjero, los datos de los portadores de dichas credenciales pasarán inmediatamente a constituir la SPECMRE, de la que se desprende la LNERE. Los inscritos, para poder votar, deberán obtener su acceso al sistema de votación vía Internet. A esta misma lista se sumarán los mexicanos que radican temporalmente en el extranjero y que soliciten su incorporación a la SPECMRE para que, en esa elección, puedan votar para Presidente desde fuera del país.

### **3.3 Cambios en el protocolo de emisión de la CPVF**

*Se propone agilizar los trámites para recibir una CPVF con la posibilidad de que se pudiera hacer con un solo acto presencial, seguido por una firma de recibo por parte del interesado.*

Este mecanismo reconoce las realidades geográficas y económicas de los mexicanos en el extranjero, mientras que satisface las medidas de seguridad que los expertos del IFE consideran necesarias para mantener la integridad de la CPVF.

### ***3.4 Residentes temporales en el extranjero***

Se parte del supuesto de que los residentes temporales en el extranjero cuentan con CPVF vigente, geo-referenciada a su lugar de residencia, antes de emigrar al extranjero de manera temporal, por lo que el trámite que realizarán será sólo el de inscripción en la SPECMRE, tal como se describió anteriormente.

En caso de que algún residente temporal no cuente con su CPVF y deseara obtenerla estando en el extranjero, podrá acceder al mecanismo de credencialización en el extranjero y quedará inscrito en la SPECMRE, pudiendo cambiar su domicilio en el futuro, si es que él así lo prefiere.

### ***3.5 Vigencia de la CPVF en el extranjero***

Con independencia de los cambios en el tipo de documentos requeridos, el uso de dirección de referencia en el territorio nacional y uso de una dirección en el extranjero, y la modalidad de distribución, las CPVF expedidas en el extranjero tendrían los mismos controles de seguridad y vigencia que aquellas expedidas en México.

### ***3.6 La Sección del Padrón Electoral de Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero (SPECMRE)***

Se propone la creación, en el Padrón Electoral, de una sección específica para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Esta sección se conformaría a partir de la credencialización en el extranjero o de la renovación o reposición de la CPVF en el extranjero. Cada solicitud de emisión de CPVF,

de renovación o de reposición tramitada desde el extranjero, genera un nuevo registro en SPECMRE. De manera similar a como se genera la lista nominal de electores que se emplea en los distritos electorales en cada jornada electoral, a partir de la SPECMRE, se generaría la correspondiente LNERE.

A la SPECMRE se le agregarían los registros de los ciudadanos mexicanos que de manera temporal residen en el extranjero, previa solicitud dirigida al Registro Federal de Electores antes de su desplazamiento al extranjero o desde el extranjero. En este caso el procedimiento sería similar al prescrito actualmente en el Libro Sexto del COFIPE: la solicitud de inscripción a la SPECMRE conlleva la baja temporal del ciudadano en el padrón de su distrito electoral, al que se reintegra una vez concluido el proceso electoral.

En ambos casos, el de quienes están integrados en la SPECMRE y el de los residentes temporales que solicitan su inscripción a la misma para un proceso electoral, el procedimiento para la emisión del voto se realizará en línea y en ambos casos recibirán una clave y contraseña para votar vía Internet.

### ***3.7 Marco legal***

La forma de abordar los cambios en la normatividad relativa a la CPVF y a la LNERE puede responder a diversas fórmulas y cada una tiene sus ventajas y sus limitaciones. En materia de credencialización hay dos abordajes básicos: uno que plantea la modificación constitucional necesaria para que la emisión de la CPVF con la que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho de voto no se enfrente a un problema inicial que la entorpece e incluso la conflictúa, y otro que asume el marco constitucional tal y como está, proveyendo lo necesario para solventar los problemas actuales.

### **ALTERNATIVA CON MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL**

Esta modificación abre la posibilidad a la emisión de la CPVF en el extranjero para los ciudadanos mexicanos con residencia permanente en el extranjero, sin referenciación geográfica de domicilio en México.

Las características específicas de esta alternativa se discuten en el informe *in extenso* de este CTE-VMRE, pero en virtud de los obstáculos que habría de enfrentar para su aprobación en el informe se privilegia una segunda opción.

### **ALTERNATIVA SIN MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL**

Por lo que respecta a esta alternativa, el mecanismo más apropiado para limitar la necesidad de modificación del marco regulatorio a su mínima expresión, es que, para los ciudadanos que ejercen su derecho a votar fuera de México, existan dos regímenes de credencialización:

- I. El ordinario, para los ciudadanos que no tienen una residencia permanente fuera de México, sino que tienen la intención de volver al territorio nacional en un lapso relativamente corto (menos de seis años, que es el tiempo entre elecciones presidenciales).
- II. El de residentes permanentes en el extranjero, aquellos que se han desplazado al extranjero con intención de residir fuera por tiempo ilimitado, o quienes, teniendo intención de volver a México estarán fuera más de 6 años, o de quienes han nacido fuera del territorio nacional y tienen la nacionalidad mexicana transmitida por alguno de sus padres.

Bajo esta perspectiva, los ajustes a la normatividad se concentrarían en el COFIPE. La propuesta de las modificaciones que se sugieren para este ordenamiento legal se presentan en el informe *in extenso* del CTE-VMRE.

### **3.8 Estimación de costos de credencialización en consulados y virtual**

Los costos de la credencialización en el extranjero se han estimado con base a las diferentes funciones que se tendrán que llevar a cabo, tal como la captura de datos, la producción y envío de la credencial. Se han estimado los costos que se cubrirían por parte de la SRE (los cuales se suponen reembolsables por el IFE), y los costos que cubriría directamente el IFE.

Los costos de credencialización dependerán de la opción que se les presente a los mexicanos residentes en el exterior. La opción de obtener la CPVF a través de los consulados (incluyendo consulados móviles) o embajadas, implicaría un costo para la SRE, así como al IFE. Para la opción de una CPVF-V, se estima que el costo bajaría significativamente.

Los costos unitarios para producir una credencial en el extranjero se estiman como sigue:

	<b>CPVF</b>	<b>CPVF-V</b>
Costos SRE	\$1.00	\$0
Costos IFE	\$2.50	\$2.50
Costo/Caso (\$ USD)	\$3.00	\$2.50

Los detalles de estos costos se presentan en el informe *in extenso* del CTE-VMRE. El costo total de esta operación de credencialización dependerá de la demanda.

Se calcula que probablemente unos tres millones de personas solicitarán una credencial antes del 2018 en consulados, en el supuesto que la reforma se pueda concretar en el 2014. Sin embargo, estos números podrían cambiar a la luz de múltiples factores, de forma que se consideran tres escenarios para la demanda.

Demanda/Costos	<b>Alta (3M)</b>	<b>Media (2M)</b>	<b>Baja (1M)</b>
Costos SRE	\$3,000,000	\$2,000,000	\$1,000,000
Costos IFE	\$3,000,000	\$2,000,000	\$1,000,000
Costo Total (\$USD)	<b>\$6,000,000</b>	<b>\$4,000,000</b>	<b>\$2,000,000</b>

Si se ofrece una CPVF-V, sería de esperarse que la demanda aumentase sustancialmente, y reduciría los costos aunque aún existiría una demanda fuerte para la CPVF obtenida en consulados, ya que a muchas personas les seguiría siendo importante como medio de identificación. Con una expectativa de dos constancias digitales por cada credencial plástica, los escenarios arrojan los siguientes resultados.

Demanda	<b>Alta (4.5M)</b>		<b>Media (3.0M)</b>		<b>Baja (1.5M)</b>	
	CPVF (1.5M)	CPVF-V (3M)	CPVF (1M)	CPVF-V (2M)	CPVF (0.5M)	CPVF-V (1M)
Costos SER	\$1,500,000	\$0	\$1,000,000	\$0	\$ 500,000	\$0
Costos IFE	\$1,500,000	\$4,500,000	\$1,000,000	\$3,000,000	\$ 500,000	\$1,250,000
Subtotal	\$3,000,000	\$4,500,000	\$2,000,000	\$3,000,000	\$1,000,000	\$1,250,000
Costo Total (\$USD)	<b>\$7,500,000</b>		<b>\$5,000,000</b>		<b>\$2,250,000</b>	

#### **4. MODALIDAD DE EMISIÓN DEL VOTO**

El actual sistema de emisión de votos desde el extranjero se encuentra regulado por el COFIPE. La enumeración detallada de los artículos relevantes se presenta en el informe *in extenso* del CTE-VMRE y en su Anexo I.

En los últimos Procesos Electorales Federales, el sistema de voto postal ha mostrado fallas y aciertos, mismos que se resumen en el siguiente listado:

##### **Aciertos:**

- Los niveles de seguridad (ninguno de los dos ejercicios de VMRE realizados hasta ahora, han sido impugnados).
- La existencia de un Listado Nominal Paralelo, garantizando que no se pueda emitir una doble votación.
- La colaboración con la SRE.
- Haber logrado una participación electoral con una distribución global (se recibieron solicitudes de inscripción al LNERE procedentes de 104 países).
- La creación de un sistema en línea a través del cual los ciudadanos pudieran ingresar a la página web del IFE, aunque fuera solo para descargar e imprimir su solicitud de registro (SILNERE).
- Se estima que en el proceso electoral federal de 2011-2012, se ahorró alrededor del 40% del presupuesto erogado en el ejercicio anterior.

##### **Fallas:**

- El sistema postal de emisión del VMRE es un modelo poco inclusivo y costoso, que no facilita la participación de los mexicanos residentes en el exterior en los procesos electorales.

- Los trámites a seguir para la emisión de un voto postal desde el exterior son demasiados y muy complicados.
- El plazo de inscripción en el LNERE desde el extranjero termina cuando ni siquiera se han registrado los candidatos presidenciales.
- El sistema postal de emisión del VMRE delega en un tercero (el Servicio Postal Mexicano) el control para hacer llegar la boleta electoral y devolver el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, lo que no garantiza la recepción plena de boletas electorales y votos en tiempo y forma.

En virtud de este panorama de aciertos y fallos, es indispensable diseñar un nuevo modelo que, sin menoscabo de las medidas que le dan confianza y certeza al ejercicio del voto, den acceso a los ciudadanos residentes en el extranjero, con mayor facilidad y eficacia, al sistema electoral mexicano.

#### **4.1 Modalidades consideradas**

Este CTE-VMRE llevó a cabo el análisis integral de cada una de las siguientes alternativas, para desarrollar la propuesta de voto en el extranjero.

- Voto electrónico presencial (urnas electrónicas instaladas en embajadas y consulados).
- Voto presencial (casillas instaladas en embajadas y consulados).
- Sistemas mixtos.
- Voto electrónico por Internet.

En el informe *in extenso*, cada una de estas alternativas es objeto de un diagnóstico y análisis que incluye la revisión de sus niveles de confiabilidad, sus ventajas y desventajas, así como las consideraciones pertinentes en torno a su instrumentación y desarrollo. De este trabajo, el CTE-VMRE concluyó que la implementación de alguna modalidad de voto a distancia, valiéndose de las nuevas tecnologías, podría garantizar a grandes rasgos, un

sistema mucho más eficiente y menos costoso que el actual, poniendo a México a la vanguardia en materia de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

## ***4.2 Modalidad propuesta por el CTE-VMRE***

### ***4.2.1 Voto por Internet***

El voto por Internet, también conocido como voto en línea o voto remoto, consiste en la posibilidad de la emisión del sufragio desde cualquier lugar siempre y cuando se cuente con un dispositivo con conexión estable a Internet, como una computadora, o incluso, un teléfono inteligente. En el Anexo II, se explica a detalle el funcionamiento de los sistemas de votaciones electrónicas a través de un análisis de carácter técnico, abordando los temas de seguridad e infraestructura.

### ***4.2.2 Confiabilidad y seguridad***

Se enumeran una serie de retos y de posibles soluciones, referentes a la confiabilidad y seguridad del voto por Internet:

- Certeza en la identificación del votante: en el registro se deberán dar datos inequívocos de la CPVF con el fin de saber que el elector es quien asegura ser, es posible dotarlo de una clave de acceso individual, solicitar que indique algún dato de índole personal que no se encuentre previsto en la CPVF y/o implementar un NIP basado en datos personales.
- La emisión de un solo voto por cada elector: para evitar la emisión de varios votos por parte de un mismo actor, se debe configurar la LNERE a partir de la SPECMRE.
- Protección de la secrecía del voto: almacenar por separado la información personal de los votantes y la información referente al sentido de su voto.

- Protección del sistema contra ataques externos: instalación de un software de firewall, escaneo y prevención de virus, encriptación de los votos y verificación por parte del votante del sentido de su voto.
- Evitar coerción en el voto y garantizar libertad en el sufragio: para asegurar que el voto emitido en línea (a través de Internet) desde cualquier lugar no fue producto de la coacción de algún tercero, el votante cuenta con la posibilidad de emitir tantos votos como desee, siendo el último el único válido y efectivo.
- Aunado a lo anterior, actualmente se realizan miles de transacciones electrónicas todos los días en todo el mundo, muchas de estas de índole bancario, resultando estas funcionales seguras, confiables y efectivas, utilizando muchos de los candados o sistemas de seguridad antes mencionados.

#### **4.2.3 Ventajas y desventajas**

##### **Ventajas**

- Erradicación del margen de error humano.
- El voto, al ser emitido y quedar asentado en medios electrónicos, hace posible la captación de datos fiables de manera expedita, permitiendo la publicación de resultados oficiales con mayor rapidez, eficacia y certidumbre.
- Es posible emitir el voto desde cualquier lugar.
- Reduce los costos por lo menos en un 30%. El análisis presupuestal se detalla en el informe *in extenso* del CTE-VMRE.
- Certeza al votante. Una vez emitido el voto, el elector puede recibir un *password* o clave aleatoria otorgado por el sistema, con el cual puede revisar posteriormente si su voto fue contado o no, independientemente del sentido del mismo.
- La posibilidad de auditar cada una de las fases del proceso de emisión del voto.
- El desenvolvimiento de este sistema fuera del territorio nacional, puede servir como un ejercicio preparatorio para introducir e implementar en el futuro, en su caso, las nuevas tecnologías electorales en los comicios hacia el interior del país.

## Desventajas

- El sistema de emisión de voto por Internet, pudiera considerarse como un sufragio elitista, toda vez que excluye a todos los ciudadanos mexicanos que carecen de una conexión a la red. En este sentido, el presente CTE-VMRE sugiere la instalación de computadoras con conexión a Internet en los Consulados o Embajadas, para que los electores que no cuenten con una conexión puedan acudir a emitir su voto.

### 4.2.4 Análisis presupuestal

De acuerdo con la información solicitada por el CTE-VMRE, a través de la Secretaría Técnica y proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE, se enlistan a continuación los proveedores del voto electrónico por Internet consultados y los costos respectivos.

1.	Proveedor A (Opción 1):	\$37,123,919.87 pesos.
	Proveedor A (Opción 2):	\$8,626,103.36 pesos.
2.	Proveedor B:	\$ 44,838,408.00 pesos.
3.	PROMEDIO:	\$ 30,196,143.74 pesos.

### 4.2.5 Marco legal

La propuesta con las modificaciones específicas que se sugieren para el Libro Sexto del COFIPE de conformidad con el modelo de votación vía internet, se presentan en el informe *in extenso* del CTE-VMRE y en el Anexo I.

#### ***4.2.6 Análisis comparativo***

Al final del documento *in extenso*, se incluye el procedimiento que se siguió para la emisión del “Voto chilango” para elegir Jefe de Gobierno en el Distrito Federal a través de Internet, por haber sido una experiencia exitosa, funcional y confiable en términos de seguridad; misma que puede servir como guía para la implementación del voto por Internet para las elecciones de Presidente de la República.

Finalmente, es conveniente indicar que tanto la propuesta técnica de credencialización, como la que se refiere en este apartado sobre emisión de voto en el extranjero, fue revisada por los técnicos de la Unidad de Votaciones Electrónicas de la Dirección General de Cómputo y Tecnologías de la Información y Comunicación de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya conclusión es que resulta ser una propuesta técnicamente congruente y factible.

## **5. ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL**

En virtud del modelo propuesto en los capítulos de registro y de emisión de voto, es fundamental proveer al IFE de las herramientas institucionales tanto a nivel interno como externo, que hagan posible su implementación. En este sentido, el CTE-VMRE

*Propone la creación de una Coordinación Técnica Permanente del Voto de los Mexicanos en el Extranjero*

Esta coordinación deberá gestionar la planeación, organización e implementación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero al interior del IFE. Responderá al Secretario Ejecutivo del IFE, que será el encargado de asignar las funciones que correspondan.

El carácter permanente de esta Coordinación implica que el desarrollo de las funciones atribuidas a esta Coordinación no estarán restringidas por su duración y permitirá establecer un plan estratégico a partir de metas que no se limiten a resolver la coyuntura electoral, sino que se enfoquen en proporcionar una plataforma estratégica integral con diversos objetivos y metas graduales.

### **5.1 Funciones**

La definición de las funciones de la Coordinación Técnica Permanente del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, retomaría algunos de las atribuciones establecidas en el Acuerdo CG05/2011 del Consejo General, para la creación de la entonces Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, tales como:

- a. Llevar a cabo el seguimiento de las actividades establecidas en el Proyecto Estratégico del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.
- b. Elaborar y presentar los informes y requerimientos que le sean requeridos en la materia.

- c. Coadyuvar con las instancias centrales para fortalecer el registro de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, así como en su difusión y estrategias de comunicación.
- d. Coadyuvar con las áreas involucradas en las tareas que se requieran para la organización y la capacitación electoral para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
- e. Coordinar la administración y seguimiento del micrositio y de las redes sociales vinculados con el VMRE.
- f. Generar y dar seguimiento a los acuerdos que permitan la vinculación con los ciudadanos residentes en el extranjero, organizaciones, asociaciones, instituciones públicas y privadas, y medios de comunicación internacionales susceptibles de colaborar con el IFE, en materia del VMRE.
- g. Apoyar a la Secretaría Ejecutiva, a las autoridades electorales y funcionarios del IFE en la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de intercambio informativo con la comunidad nacional e internacional relacionados con el VMRE.
- h. Desarrollar, organizar y dar seguimiento puntual a Módulos de Atención Ciudadana para dar atención a ciudadanos mexicanos que manifiesten dudas, comentarios o sugerencias sobre el proceso electoral y resolver problemas concernientes a la votación por internet.
- i. Promover investigaciones y convenios con Universidades, y Centros de Investigación con la intención de generar un conocimiento útil a la propia Coordinación.
- j. Coordinar el proceso de compra, actualización y ejecución del *software* que se utilizará para la emisión del voto vía Internet.

## **5.2 Presupuesto**

A partir de la información que proporcionó a este CTE-VMRE, la Dirección Ejecutiva de Administración del IFE, se presenta de manera detallada en el informe *in extenso*, un

escenario posible para el presupuesto que implicaría la propuesta de una Coordinación Técnica Permanente en materia de Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, mismo que asciende a \$ 10,987,627.00 de pesos anuales, aproximadamente.

### **5.3 Organización interna**

En lo que respecta a la estructura de la Coordinación,

*Se propone que conste de un Coordinador, un director de área, tres subdirectores, tres jefes de departamento y las plazas de apoyo que sean necesarias en función de las circunstancias específicas que se vayan presentando, como podría ser la aproximación de un proceso electoral.*

La Coordinación presentará un Plan Estratégico considerando los periodos electorales y los no electorales cuyos objetivos se expresan de manera detallada en el informe *in extenso*.

### **5.4 Plan estratégico**

El Plan Estratégico constituye el documento rector de la Coordinación, toda vez que establece el objetivo general y las líneas estratégicas a desarrollar tanto por la Coordinación, así como las funciones que deberán llevar a cabo las demás áreas del IFE involucradas en el desarrollo de los proyectos específicos del VMRE. El responsable de la Coordinación elaborará el Plan Estratégico considerando las experiencias anteriores (2006 y 2012), y retomando los objetivos que se detallan en el informe *in extenso*.

### **5.5 Área en el Registro Federal de Electores**

Conforme al análisis realizado para la implementación del VMRE, es necesario crear un área permanente específicamente dedicada a lo conducente en materia de credencialización, registro y generación de la LNERE. Dicha Área deberá estar adscrita al

Registro Federal de Electores dado su carácter técnico avocado al registro electoral en sus diferentes etapas.

Asimismo, esta área tendrá entre sus funciones la creación y el seguimiento de un Centro de Información Permanente para los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Esta área tendrá dentro de sus funciones principales, la tarea de recopilación de información sobre los mexicanos que desean credencializarse y, por tanto, el manejo de la LNERE. En lo que respecta a la credencialización esta área establecerá contacto con la SRE a través de la Coordinación, para la interconectividad de datos de los ciudadanos.

El área de Registro de los Electores Residentes el Extranjero será la encargada de apoyar a la Coordinación en el proceso de instalación de módulos de asesoría, en caso de ser requeridos, y de capacitación para los funcionarios de la SRE. Dicha área ratificará la intención de votar de los ciudadanos inscritos en la Lista a través de un correo electrónico y procesará el envío de un NIP para que puedan emitir su votación en la elección presidencial del año en curso.

### **5.6 Consejo Consultivo**

Finalmente, el CTE-VMRE propone la creación de un Consejo Consultivo honorario. Este Consejo, sin recibir una retribución económica a cambio, se reuniría dos veces al año y estaría conformado por electores mexicanos residentes en el extranjero y expertos en la materia, reconociendo la diversidad de perfiles de los migrantes, y se reunirán de manera presencial o a distancia con la finalidad formular sugerencias, proponer líneas de acción y auxiliar a la Coordinación a elaborar políticas encaminadas a promover el voto desde el extranjero, así como a establecer canales de comunicación con los mexicanos residentes más allá del territorio nacional.

## **6. VINCULACIÓN Y DIFUSIÓN**

La experiencia internacional y los estudios académicos sobre otros países señalan que en los países como México, con considerables porcentajes de su población residiendo en el extranjero, las organizaciones ciudadanas y sociales de migrantes, así como las nuevas tecnologías de la información a través de la internet, se han convertido en dos de los principales instrumentos para promover una mayor participación.

El CTE-VMRE considera que para lograr los objetivos planteados en este documento, es necesario tomar en cuenta dos realidades: las características particulares del universo de electores mexicanos que se encuentran fuera del país y, segundo, las oportunidades de la sociedad de la información. Los dos aspectos se discuten en el informe *in extenso*.

La propuesta del voto electrónico facilita la labor de comunicación e información institucional por parte de la autoridad electoral en las distintas fases del proceso electoral: desde el momento de registrar y construir las listas de electores, hasta el momento de la emisión del voto y la difusión de los resultados. Dado que se propone establecer un registro permanente, será posible generar un vínculo permanente, regular y directo de comunicación de doble vía entre la autoridad electoral y los ciudadanos residentes en el extranjero. Este vínculo, por tanto, se mantendría vigente más allá del proceso electoral y podría actualizarse por vía electrónica cuando sea necesario.

En consonancia con la propuesta general para el registro de los electores y la emisión del voto, el CTE-VMRE,

*Propone una modalidad electrónica integral que permite dar un salto cualitativo en materia de difusión, comunicación social, promoción del voto así como en materia de campañas políticas.*

### ***6.1 Mecanismos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el extranjero***

Las organizaciones sociales mexicanas en el extranjero y las redes comunitarias y familiares en las zonas de emigración y origen de los migrantes, son indispensables para proveer a la autoridad electoral de la información relevante al momento de diseñar e instrumentar los programas para el ejercicio del voto a distancia desde el extranjero. En este sentido, el CTE-VMRE estima que deben ser consideradas no sólo sujetos y usuarios de las políticas públicas y los servicios para su incorporación política, sino también actores participantes, activos y regulares en los distintos procesos y etapas del proceso electoral. Deben contar con canales de representación en las instancias encargados de diseñar e instrumentar las políticas orientadas al ejercicio del voto en el extranjero.

Así mismo, este CTE-VMRE considera que las OSC en el extranjero constituyen un canal idóneo de transmisión de toda la información institucional y de promoción cívica que requieren los ciudadanos que se encuentran fuera del país sin contacto ni exposición directa a todos los medios de información política y electoral a los que tienen acceso sus connacionales dentro del territorio nacional.

Este CTE-VMRE estima que los mecanismos de cooperación con las organizaciones sociales de mexicanos residentes en otros países deben seguir los mismos lineamientos generales establecidos por el IFE para la vinculación con OSC a nivel nacional. De esta manera, se atiende al principio de equidad y se avanza en el objetivo de alinear el ejercicio del voto fuera del territorio nacional con el voto al interior del país.

En resumen, la propuesta se concentra en las siguientes 7 acciones:

- Promover una relación permanente de las organizaciones de mexicanos en el extranjero con el IFE.
- Ampliar la cobertura geográfica, temática y sectorial del directorio de organizaciones sociales de mexicanos que residen en el extranjero.

- Actualizar en forma regular y permanente el directorio de vínculos del IFE con estas asociaciones, a través de convenios de colaboración con otras instancias del gobierno federal y los gobiernos estatales.
- Establecer un sistema regular de registro y seguimiento para las organizaciones y los ciudadanos interesados en la promoción del voto en el extranjero.
- Desarrollar, a través de una plataforma tecnológica, una línea directa y permanente de comunicación e información con todos los votantes inscritos en la SPECMRE.
- Se sugiere la inclusión de funcionarios familiarizados con el fenómeno migratorio y la residencia en el extranjero en las áreas del IFE destinadas a la promoción del VMRE.

Asimismo, el CTE-VMRE propone los siguientes mecanismos e instrumentos generales de vinculación con las organizaciones sociales en el extranjero:

1. La creación de un Consejo Consultivo Ciudadano de Mexicanos Residentes en el Extranjero de carácter honorario.
2. El aprovechamiento de la plataforma tecnológica de las nuevas modalidades de registro y emisión del voto por internet que propone este CTE-VMRE para desarrollar programas de capacitación de promoción del voto a distancia por vía electrónica, con cursos, talleres y materiales que permitan aprendizaje y certificación.
3. La coordinación con OSC para permitir y facilitar la apertura y habilitación de centros de votación en el extranjero en espacios distintos a los Consulados o Embajadas.

### ***6.2 Mecanismos de cooperación con medios de comunicación en el extranjero***

El CTE-VMRE considera que es necesario dotar al IFE de la capacidad legal, los procedimientos y los medios financieros y presupuestales necesarios para comprar espacios en prensa, radio y televisión en el extranjero. De no existir estos recursos, el IFE

no podrá dar a conocer de manera oportuna, regular, no discriminatoria y eficaz, los nuevos modelos de registro, credencialización y emisión del voto.

Dadas las características de consumo de medios de la población de ciudadanos mexicanos que residen en el exterior, es necesario complementar la difusión a través de un enfoque binacional o transnacional, que permita hacer sinergias con los medios masivos de comunicación que operan en territorio nacional pero que tienen repetidoras o cobertura fuera del país.

La colaboración con los medios de comunicación para la difusión y promoción del voto a cargo directamente del IFE debe darse, en forma paralela, a través de convenios con medios extranjeros y nacionales.

Otra recomendación es establecer convenios de intercambio de información y colaboración con los medios masivos de carácter público de otros países, con los cuales es posible generar y producir contenidos y programas especiales orientados a la promoción del voto y la difusión institucional en español a través de estos canales.

Tomando como base el enfoque de difusión binacional, se hacen otra serie de recomendaciones puntuales:

- Focalizar los instrumentos de difusión de prensa local en las zonas de origen y alta migración.
- Utilizar radio y prensa locales en México para la difusión del voto de los mexicanos en el extranjero.
- Generar convenios con las instancias gubernamentales del gobierno federal y los gobiernos estatales con redes de comunicación y medios televisivos y radiales a nivel local de carácter público.
- Utilizar y aprovechar la infraestructura de comunicación social con la que cuenta el Programa Paisano en México, Estados Unidos, Canadá y Centroamérica.

- Aprovechar a los líderes de opinión, figuras del deporte y personalidades artísticas con vínculos en medios nacionales e internacionales de comunicación para difundir y promover toda la información institucional del IFE.
- Hacer convenios con televisoras y radiodifusoras mexicanas y en el extranjero con transmisión en español para concentrar la transmisión de anuncios del IFE en programas de mayor visibilidad.

### **6.3 Campañas en el extranjero y fiscalización de la autoridad**

Los mexicanos residentes en el extranjero, al ser ciudadanos y electores potenciales, tienen derecho a conocer las propuestas de los candidatos a la Presidencia, al mismo tiempo que los partidos y los candidatos tienen el derecho a hacer del conocimiento de todo el electorado sus plataformas y programas de gobierno: permitiendo y regulando las campañas en el extranjero se tutelan dos derechos fundamentales, la libertad de expresión y el derecho a la información, prohibiéndolas, ambos se vulneran.

La normatividad actual, que se revisa en detalle en el informe *in extenso*, constituye una limitante para el ejercicio de este derecho. En consecuencia, se propone la implementación de las campañas electorales en el extranjero para los candidatos presidenciales, en los siguientes términos:

- Los gastos de las campañas en el extranjero deberán provenir exclusivamente del financiamiento público otorgado a los partidos en los años en que se renueva el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 78, inciso b) del COFIPE.
- Podrá destinarse hasta un 5% de dicha asignación, para efectos de campañas en el extranjero, sin que esto constituya un imperativo para los partidos.
- El financiamiento otorgado deberá estar sujeto a las normas de fiscalización ordinarias.

- Las campañas en el extranjero podrán realizarse dentro de los 90 días asignados a las campañas presidenciales dentro del territorio nacional en los términos establecidos por el artículo 237 del COFIPE.
- En lo que se refiere a los vehículos o medios a través de los cuales se llevarán a cabo las campañas, el CTE-VMRE propone que tanto los candidatos a la presidencia, como sus partidos podrán realizar campañas por medio de Internet.
- Asimismo, podrán efectuar actos de campaña siempre y cuando notifiquen al IFE sobre la realización del acto, así como presentar un estimado presupuestal del acto del mismo.
- Los actos de campaña deberán apegarse a las leyes que rijan en el lugar donde se llevará a cabo la campaña.
- Los candidatos podrán ofrecer entrevistas en el extranjero, pero por ninguna circunstancia podrán contratar espacios en radio y televisión fuera del territorio nacional.
- Estarán prohibidas las precampañas en el extranjero.