

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE PERSONAS MIGRANTES
MEXICANAS Y SU REPRESENTACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL. LA FIGURA DE
LA DIPUTACIÓN MIGRANTE EN EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

RICARDO RAMÍREZ GALINDO

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. LUICY PEDROZA

CIUDAD DE MÉXICO

2022

Resumen

La extensión de derechos políticos hacia personas emigrantes ha incluido su derecho a la participación y representación política. Este trabajo analiza las justificaciones que dieron lugar a la legislación de la figura del Diputado Migrante en el Congreso de la Ciudad de México, única por ser electa por personas emigrantes originarias de esta entidad y por tratarse de un tipo de representación novedoso a nivel subnacional en el país. El estudio de este caso único mexicano a nivel subnacional parte de un análisis de los principales *frames* o encuadres utilizados como argumentos para justificar posiciones en los debates legislativos. Asimismo, mediante entrevistas a actores clave externos al Congreso, busco conocer la participación e influencia de estas personas en la configuración y adopción de dicha forma de representación. Los resultados muestran que la discusión sobre la figura de DM incluyó encuadres utilitaristas contra otros que pugnaban por los derechos político-electorales de las personas emigrantes entendidos como derechos humanos. Asimismo, resalto que, en última instancia, la adopción de la figura se decidió por la vía judicial en el Tribunal Electoral como un camino alternativo a las discusiones en el Congreso.

Lista de abreviaturas

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CCDMX	Congreso de la Ciudad de México
CIPE	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales
CODIM	Comité Especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante
DD	Diario de los debates
DM	Diputado migrante
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IECM	Instituto Electoral de la Ciudad de México
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
MC	Partido Movimiento Ciudadano
Morena	Partido Morena
PAN	Partido Acción Nacional
PES	Partido Encuentro Social
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
TE	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
VE	Versión estenográfica

Índice

Introducción.....	1
Revisión de literatura.....	3
El caso mexicano a nivel subnacional.....	10
Datos y métodos.....	14
Los debates sobre la diputación migrante en la Ciudad de México.....	18
Primeros debates.....	20
Reforma política, regulación y derogación.....	22
La vía judicial.....	29
Conclusiones.....	33
Consideraciones finales.....	37
Referencias.....	38
Anexos.....	42

Índice de Tablas y Figuras

Tabla 1. Categorías base de <i>frames</i> de debates legislativos.....	7
Tabla 2. Representación de emigrantes a nivel subnacional en México.....	10
Tabla 3. Categorías adicionales de <i>frames</i> de debates legislativos.....	16
Figura 1. Cronología de debates sobre el DM en el Congreso de la Ciudad de México.....	18

Introducción

La participación electoral de emigrantes y su representación legislativa forman parte de las más recientes extensiones de derechos políticos a personas y comunidades. A partir de discusiones normativas y empíricas, el estudio de la participación electoral de personas *emigrantes* ha sido más extendido en la práctica, tanto en términos temporales como geográficos, que el de la participación de personas *inmigrantes* (ver Pedroza, 2020; Solano, 2021).

Esta participación ha evolucionado en su inclusión, alcance, formas y mecanismos de implementación, para pasar del voto activo, *i.e.*, el derecho a votar, a incluir el voto pasivo o el derecho a ser votado. Así, en décadas recientes algunos países han desarrollado nuevas formas de representación, mediante la creación de circunscripciones y curules especiales para dichas personas, principalmente en legislaturas nacionales. Si bien este fenómeno se encuentra menos extendido que el voto activo y sus condiciones, resulta significativo analizarlo.

Estudios realizados en últimos años han encontrado que actualmente solo 16 países contemplan algún tipo de representación especial de personas emigrantes a nivel nacional (Palop-García, 2018).¹ No obstante, a nivel subnacional México representa un caso excepcional, ya que las personas emigrantes oriundas de la Ciudad de México residentes en el exterior eligieron por primera vez y de manera directa en 2021 a la figura denominada “Diputado Migrante” (DM) para que las representara en el Congreso local. Por lo anterior, este trabajo parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles fueron las justificaciones para adoptar la forma particular de representación de personas emigrantes en el Congreso de la Ciudad de México?

Considero importante conocer las razones de actores y contextos que llevaron a adoptar dicha figura bajo determinadas características, a fin de contrastar la justificación de su adopción con la teoría y con las experiencias en otros países. Por lo anterior, argumento que las discusiones en torno a la adopción de la figura partieron de la presión e iniciativa de personas y comunidades migrantes bajo justificaciones normativas relacionadas con marcos de igualdad de derechos

¹ Al estudio de Palop-García (2018) que analiza 15 países se le suma el reciente caso de Perú que desde 2021, cuenta con dos representantes especiales a nivel nacional mediante la creación de una circunscripción de “peruanos en el exterior”.

políticos para emigrantes que no solo tomen en cuenta sus aportaciones económicas, así como reconocer la existencia de una diáspora activa e interesada en formar parte de la vida política de su lugar de origen por medio de la participación electoral y la representación de sus intereses.

Dado que el diseño y adopción de la figura de DM requiere de su reglamentación en la legislación local, la discusión y aprobación de esta sucede necesariamente en los debates legislativos. Por tal motivo, analizo estos debates en torno a la figura que se dieron en el Congreso de la Ciudad de México (en lo sucesivo, Congreso) a fin de identificar las principales categorías que sustenten las razones de la adopción particular para su posterior implementación. Autores como Closa y Maatsch (2014), quienes han realizado análisis similares, argumentan que para conocer las justificaciones emitidas por los legisladores es necesario conocer los encuadres utilizados en los debates. Otros autores como Østergaard-Nielsen, Ciornei y Lafleur (2019) señalan que los debates parlamentarios constituyen una fuente importante de información para entender cómo los partidos se posicionan en la discusión sobre la extensión de derechos electorales en favor de emigrantes. Para ello, definen a los encuadres (*frames*) como: “una serie de argumentos que utilizan los partidos para explicar y justificar su posición relativa a una política en particular” (5). Asimismo, las decisiones tomadas al interior del Congreso pueden ser acompañadas y complementarse con la participación de actores externos expertos que buscan o son buscados para tener influencia sobre lo que se discute en este. Por ello, mi diseño de investigación incluye también entrevistas semiestructuradas a personas expertas de carácter externo al parlamento.²

En la siguiente sección presento algunas discusiones teórico-normativas sobre la participación electoral de personas emigrantes, un panorama general sobre el fenómeno en sus manifestaciones empíricas, así como el estado que guarda la investigación académica relacionada con el tema particular de la representación de las personas emigrantes, para partir de un marco teórico que vincule estas discusiones normativas y empíricas con el análisis de *frames* que planteo realizar para los debates legislativos.

² Para un análisis de la influencia de personas externas sobre temas específicos en legislaturas estatales ver Owen Porter, 1974

Revisión de literatura

Aunque la participación electoral constituye una de las formas de participación política de carácter más directo y convencional, su ejercicio ha tenido diversas restricciones derivadas de contextos históricos y sociales. Algunas restricciones persisten en la actualidad y están asociadas a características de competencia y comunidad. Así, los criterios de edad mínima, competencia mental o información están relacionados con la competencia; y los de ciudadanía o residencia, con el criterio de comunidad (Blais, Massicotte y Yoshinaka, 2001; López-Guerra, 2014). Una excepción a la restricción de residencia ha sido la extensión del sufragio a personas emigrantes. Esta excepción se ha basado en justificaciones de tradiciones liberales y republicanas que hacen referencia a criterios de pertenencia, afectación de intereses, extensión de derechos políticos y ciudadanía democrática (Bauböck, 2005).

Así, desde una perspectiva liberal la participación política-electoral de las personas emigrantes conecta diversos principios. Robert Dahl (1989) argumenta que existe una relación bidireccional entre democracia y libertad ya que una es necesaria para que la otra esté presente. Asimismo, señala que la autonomía consiste en la libertad de escoger cómo se cumple con las obligaciones políticas y del que ninguna persona puede ser mejor juez que uno mismo de sus propios bienes e intereses. En complemento a esta, indica que la autodeterminación es la libertad y el derecho de los ciudadanos a participar como iguales políticos en la sanción de las leyes y normas a las cuales desean someterse en su convivencia colectiva. La inclusión o el derecho a la participación también ha sido discutido en la teoría democrática. Con referencia al principio de afectación de intereses, Ian Shapiro (2003) argumenta que si una persona es afectada por determinados resultados entonces debe tener derecho a opinar. Dahl (1989) también analiza la inclusión e indica que se debe considerar el derecho a la participación de todos los adultos sujetos a las decisiones colectivas ya que cualquier exclusión debilitaría el sistema democrático. Por su parte, autores como López-Guerra (2014) y Rubio Marín (2006) han expresado contrargumentos a estos principios debido a razones de residencia fuera de una jurisdicción territorial o riesgos al orden político. No obstante, también se ha argumentado que el concepto de ciudadanía ligado a residencia en un territorio adquiere otro significado en cuanto las personas lo abandonan (Collyer, 2013). Rainer Bauböck (2007, 2015) sugiere el principio de “ciudadanía interesada” (*stakeholder citizenship*, en inglés) como un argumento normativo en

favor de la inclusión de ciudadanos no residentes y residentes no ciudadanos y en complemento al principio de intereses afectados y de propensión a la coerción política.

Asimismo, la participación política-electoral de personas emigrantes tiene justificaciones normativas basadas en ideas republicanas. El pensamiento aristotélico resalta a la participación, sea para votar o ser votado, como un privilegio central en la vida pública (Pedroza, 2019). Por otro lado, también se ha justificado a partir de versiones republicanas clásicas de auto realización individual y autodeterminación colectiva al tener la posibilidad de actuar y participar políticamente (Blatter, Schmid y Blättler, 2014), así como de una perspectiva neo-republicana en la que se parte de principios de no interferencia, no dominación y no limitación en cualquier acto que implique libertad de elección. (Pettit, 2002; Lovett y Pettit, 2009). Además, se ha enfatizado el valor de la participación mediante la virtud y disposiciones cívicas que permitan mantener la libertad comunitaria e individual por medio de la vigilancia ciudadana de leyes e instituciones (Skinner, 1990; Lovett y Pettit, 2009).

En el plano empírico, la participación electoral de personas emigrantes también ha sido ampliamente estudiada. Autores como Lafleur (2015) y Bauböck (2007) han analizado las distinciones en la participación electoral de personas emigrantes y éste último autor ha sugerido definir al voto exterior como la intersección de los conceptos del voto extraterritorial y de personas expatriadas. Es decir, el derecho a votar de personas que vivan en un determinado lugar fuera del territorio donde se llevan a cabo las elecciones y que, además, tengan la capacidad para ejercer ese derecho.³

Otros estudios enfocados en la extensión del sufragio han dado cuenta del número de países que han adoptado este tipo de prácticas, así como clasificaciones en cuanto a sistemas electorales, reglas y procedimientos, mecanismos, y niveles de implementación (Arrighi y Lafleur, 2017; Bauböck, 2005, 2007; Collyer, 2014; Collyer y Vathi, 2007; Grace, 2006; IDEA-IFE, 2007; Lafleur, 2015).

³ Cabe señalar que no todo voto extraterritorial es voto exterior. Aunque el voto extraterritorial puede incluir prácticas que permiten ejercer el sufragio a personal diplomático, militar u otro tipo de enviados estatales, no necesariamente abarca la extensión el sufragio de manera generalizada a los ciudadanos que residen en el exterior, mientras que el voto exterior sí contempla dicha extensión.

Al vincular la teoría con la práctica, se encuentran razones y argumentos en la literatura sobre las posibles explicaciones que han dado lugar a la extensión del sufragio a personas emigrantes; acaso algunos de estos argumentos puedan también relacionarse con la diferencia en el nivel de extensión del sufragio. Una de ellas hace referencia a la presión organizada de grupos migrantes que han expresado la necesidad de visibilizar y representar en términos formales y simbólicos a quienes las integran basados en argumentos sociales y económicos, así como los intereses que tienen en sus lugares de origen. Estas demandas han encontrado mayor recepción durante transiciones democráticas o expectativas gubernamentales sobre los beneficios de su extensión (Lafleur, 2011; Lafleur y Calderón Chelius, 2011; Pedroza, 2015).

Por su parte, Østergaard-Nielsen, Ciornei y Lafleur (2019) se han enfocado en el análisis de apoyo u oposición a la extensión de derechos electorales a emigrantes por parte de los partidos políticos en políticas que consideran paradigmáticas o progresivas. Estos autores encuentran que la posición ideológica importa (los partidos de derecha son más propensos a apoyar esta extensión) y que existe mayor polarización partidista entre más paradigmática sea la política (*e.g.* la creación de un espacio de representación especial).

También se han estudiado factores económicos como contribuciones en inversiones o mediante el envío de remesas por parte de personas emigrantes (Adida y Girod, 2011), así como discusiones sobre difusión intra estatal o regional de la extensión del sufragio (Lafleur, 2015; Arrighi y Lafleur, 2017; Palop-García y Pedroza, 2016).

Además, se ha tratado el estudio de la implementación de políticas dirigidas a emigrantes, vinculación normativa-empírica en términos políticos, legales e institucionales, así como los riesgos inherentes o posibles consecuencias de la extensión del sufragio a fin de mostrar diversas formas y prácticas, explicar límites institucionales y señalar los procesos políticos en los cuales se inserta una extensión del sufragio (Collyer & Vathi, 2007; Hutcheson & Arrighi, 2015; Pedroza y Palop-García, 2017).

Con relación a la representación política, la literatura también es extensa en cuanto a la definición general del concepto, el cual es entendido como un mecanismo de relación y control entre gobernados y gobernantes (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2005), o bien, una relación con diferentes significados que dependen de su alcance e implicaciones, como Pitkin (1967) sugiere.

No obstante, la aplicación práctica de la representación política de emigrantes ha sido menos extendida en comparación con la participación electoral. Collyer (2014) o Palop-García (2018) han realizado análisis comparativos para el pequeño número de países que han creado curules especiales para emigrantes en sus asambleas legislativas.

Este fenómeno, al igual que la participación política de emigrantes, ha generado diversos debates normativos y de aplicación. Uno de ellos se relaciona con la delimitación territorial del voto desde el exterior y la agregación de votos en la última circunscripción de residencia o bien, para una determinada circunscripción extraterritorial y una representación efectiva de las personas emigrantes.

Otra distinción trata el peso que se asigna a cada circunscripción o curul especial y la “exclusividad” de la representación en los debates legislativos al discutir temas que conciernen únicamente a las personas emigrantes o su inserción en la agenda legislativa en general. Collyer (2014) realiza un análisis del peso asignado o proporción que se da entre el número de curules especiales y el total de personas emigrantes representadas por cada asiento con base en la cantidad de población residente en una determinada área geográfica. En algunos casos encuentra un balance entre la proporción de personas residentes representadas en el país y fuera de éste, pero en otros casos se cuenta con un solo representante de ciudadanos en el exterior. Estas variaciones de proporción podrían generar problemas de sub o sobre representación de personas emigrantes (Hutcheson y Arrighi, 2015).

Palop-García (2018) analiza los efectos del número de representantes en la representación sustantiva, en términos de Pitkin, en asuntos que conciernen únicamente a las poblaciones emigrantes. Lo anterior, en contraste con una subrepresentación que podría derivarse de un “efecto de contención” diseñado para limitar la influencia desde el exterior. Asimismo, Østergaard-Nielsen y Ciornei (2017) estudian el vínculo entre el electorado y las asambleas legislativas a nivel transnacional basado en incentivos electorales de los partidos y en contextos de representación especial de emigrantes con relación a la teoría de la representación sustantiva.

Por otro lado, estudios de caso enfocados en países donde se encuentra habilitada la representación de personas emigrantes han analizado la perspectiva jurídica, actitudes de actores institucionales que fomentan el vínculo entre estas personas y sus países de origen, incentivos partidistas de costo-beneficio por obtener el voto exterior, el papel de las diásporas en la

extensión de participación y derechos políticos, así como las características y defectos en los modelos de representación especial implementados en contextos particulares (Varga, 2019; González-Rábago, 2015; Umpierrez de Reguero y Dando y, 2021; Aboussi, 2020; Kasapović, 2012; Lisi et al., 2014).

Como mencioné en la Introducción, en la literatura académica sobre el fenómeno también existen estudios sobre el análisis de *frames* o encuadres de debates legislativos. El trabajo de Østergaard-Nielsen, Ciornei y Lafleur (2019) ha recogido buena parte de estos estudios teóricos y empíricos sobre la extensión de derechos electorales tanto para la participación como para la representación de emigrantes. Es así que estos autores presentan una categorización de *frames* o encuadres en los que agrupan los diversos argumentos emitidos en los debates parlamentarios relativos a estas extensiones de derechos. En tal virtud, tomo como referencia su trabajo para encuadrar los argumentos contenidos en los debates en torno al DM y realizo algunas adaptaciones a su propuesta con base en la revisión teórica presentada que considero se ajusta a los intereses de esta investigación. La Tabla 1 recoge la propuesta original de los autores e incluye las modificaciones hechas por mi cuenta en las partes sombreadas:

Tabla 1. Categorías base de *frames* de debates legislativos

Categoría	Descripción	Subcategorías
Relación con el <i>demos</i>	Justifican posiciones con base en lo que entienden por comunidad política cohesionada.	Territorialidad: residencia; afectación de intereses.
		Etnicidad: destino común nacional; preservación de identidad nacional.
Derechos humanos	Se basan en principios que van más allá de los intereses nacionales.	Derecho humano: sufragio universal; más democracia.
		Progresividad: principio de DDHH para lograr su cumplimiento sin retrocesos.
		Igualdad: intercambio de sufragio, inmigrantes por emigrantes; igualdad entre emigrantes y residentes.
De integridad electoral y riesgos	Analizan el impacto que tienen las políticas en el	Protección de procesos: garantías contra fraude; supervisión de procesos desde el

<p>en conexiones internacionales</p>	<p>proceso electoral, así como posibles reacciones relacionadas con seguridad o relaciones con otros Estados.</p>	<p>exterior, aplicación o instrumentación de políticas. Protección de emigrantes: lealtad dividida; cooperación con países de destino.</p>
<p>Utilitarista</p>	<p>Analizan el costo-beneficio que podría tener en las finanzas públicas, el desempeño de partidos y la participación electoral.</p>	<p>Costo-beneficio económico: recursos económicos, remesas e inversiones y redes migrantes vs costo de emisión desde el exterior. Costo-beneficio electoral: posicionamiento con base en las ganancias/pérdidas electorales de votos o curules que espera cada partido.</p>
<p>Retributiva</p>	<p>Evaluar las aportaciones hechas por los emigrantes “<i>se lo merecen</i>”.</p>	<p>Compromiso: disposición de emigrantes para votar (hacer esfuerzo). Compensación: analiza y pretende atender los agravios históricos hacia emigrantes.</p>
<p>Difusión de políticas</p>	<p>Estudia las posiciones que señalan políticas locales o regionales y procesos de democratización, así como la adopción de prácticas “modernas” utilizadas a nivel nacional o internacional. Comparan su posición con la de otros Estados considerados igual o más democráticos.</p>	<p>Aprendizaje: de legislación vecina (nacional/internacional) a fin de aprender otras prácticas. Comparación: necesidad de ver más allá de las propias fronteras en aras de la modernidad legislativa.</p>

Fuente: Adaptación de la propuesta de Østergaard-Nielsen, Ciomei y Laflour (2019). Las partes sombreadas fueron adaptadas o modificadas de acuerdo con los intereses y diseño de esta investigación.

Así, en la primera categoría se hace referencia a la **relación con el demos** y se analizan conceptos como la territorialidad y el requisito de estar presente o no para participar en las decisiones lo cual hace recordar el principio de Dahl (1989) sobre inclusión y afectación de intereses *versus* argumentos contrarios a la inclusión de no residentes como los de López-Guerra (2014) o personas no sujetas a una jurisdicción limitada por fronteras (Rubio-Marín, 2006). En segundo lugar, se analizan argumentos relacionados con los **derechos humanos**, mismos que enmarcan a la participación política y en particular al sufragio como universal. Asimismo, presento una subcategoría sobre principios de progresividad de derechos. En tercer lugar, se presenta una categoría de **integridad electoral y riesgos en conexiones internacionales** que parte de consideraciones prácticas y normativas distintas. Por un lado, se refiere a la protección de la efectividad de los procesos electorales, así como discusiones sobre la implementación; y por otro, se refiere a argumentos que buscan evitar la intromisión o influencia de actores externos como apunta López-Guerra (2014) acerca del voto exterior. La cuarta categoría analiza argumentos de tipo **utilitarista**, sobre el costo-beneficio económico entre la extensión de derechos y las contribuciones realizadas por medio de remesas o beneficios para los partidos que autores como Rubio-Marín (2006) y Umpierrez de Reguero y Dandoy (2021) han presentado previamente, o bien el costo-beneficio electoral entre las ganancias o pérdidas de votos y curules esperadas por los partidos. Posteriormente, la categoría de argumentos de tipo **retributivo** justifica que la extensión de derechos a la participación y representación han sido “ganados” por los emigrantes ya sea por el tiempo que llevan fuera del país y en compensación a agravios, así como el esfuerzo que han demostrado realizar para participar. Por último, la categoría de **difusión de políticas** busca enmarcar aquellas justificaciones realizadas sobre la comparación en términos de adopción de legislación “moderna” o la difusión intra estatal o internacional de extensión de derechos que autores como Lafleur (2015), Arrighi y Lafleur (2017) y Palop-García y Pedroza (2016) han estudiado. A partir de esta propuesta existente en la literatura y la adaptación realizada, presento más adelante un análisis de los debates en torno a la figura y su correspondiente encuadre de argumentos.

El caso mexicano a nivel subnacional

El caso mexicano ha generado estudios principalmente en torno a la participación político-electoral de emigrantes y muy poco enfocados en su representación. Diversos estudios lo han incluido al analizar las características y presiones de su población emigrante en cuanto a tamaño y organización, así como el proceso que permitió la extensión del sufragio y la exposición de barreras que inhiben la participación (Lafleur y Calderón Chelius, 2011); el contexto histórico-político de transición democrática o de influencia económica supranacional (Lafleur, 2011); su inclusión en reportes específicos de país sobre acceso a derechos electorales (Pedroza, 2015); en análisis regionales (latinoamericanos) sobre legislaciones locales y adopción de políticas públicas en favor de poblaciones emigrantes (Palop-García y Pedroza, 2016); o bien, en las características institucionales de los organismos electorales locales, mediante la creación y comparación de índices (Carrera Barroso, 2019). Además, este último autor observa cómo se ha extendido un aprendizaje institucional en materia de armonización electoral entre los distintos organismos electorales locales.

No obstante, aunque en México se ha experimentado con algunas formas de representación de personas emigrantes en el nivel estatal, se ha estudiado poco la representación de estas personas y su inclusión en las legislaturas locales, así como los debates que han tenido lugar en los diferentes congresos locales para justificar la adopción de determinadas figuras de representación. En la Tabla 2 presento un panorama conciso sobre las formas de participación y representación emigrante a nivel subnacional:⁴

Tabla 2. Representación de emigrantes a nivel subnacional en México

Estados	Voto de personas residentes en el exterior	Diputado Migrante (DM)	Forma de representación	Voto directo	Curul/ circunscripción especial	Persiste la figura
Chiapas	✓	Derogado	Mayoría relativa	✓	✓	✗
Ciudad de México	✓	✓	Representación proporcional	✓	✗	✓ Creación reciente

⁴ Para información más detallada acerca de los 32 estados ver la Tabla 1A en el anexo.

Durango	✓	Existe solo en legislación	No especificado	No especificado	No especificado	No aplica
Guanajuato	✓	Existe solo en legislación	No especificado	No especificado	No especificado	No aplica
Guerrero	✓	En legislación, implementación esperada 2024	Representación proporcional	No especificado	×	No aplica
Jalisco	✓	No se encuentra en legislación, aunque se votó en el último proceso electoral	Representación proporcional	No especificado	×	No aplica
Nayarit	✓	Existe solo en legislación	No especificado	No especificado	No especificado	No aplica
Oaxaca	✓	Existe solo en legislación	Representación proporcional	No especificado	No especificado	No aplica
Zacatecas	✓	✓	Representación proporcional	×	×	✓

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de legislaciones estatales

La selección de estudio del caso de la Ciudad de México se justifica principalmente porque es un caso novedoso, además de que el estudio de las diversas formas y modalidades de implementación de representación especial está limitado todavía por un universo de casos pequeño en el mundo. Aunado a eso, diferencias por tipos de organización estatal, tipos de sufragio migrante y diferentes competencias electorales limitan la comparabilidad entre estos casos para realizar un estudio sobre las justificaciones adoptadas. La vía más adecuada para comenzar a comprender los procesos de extensión de la participación política a través de la representación especial, en tanto esta realidad no aumente en número, es estudiar los casos poco conocidos a profundidad. En este estudio escojo esta vía consciente, sin embargo, de la variedad de casos a la que pertenece el caso que estudio dentro el contexto mexicano y dentro del universo de casos que existe internacionalmente.

La información de la Tabla 2 nos permite observar que, actualmente, la representación especial de personas emigrantes efectivamente implementada y vigente en México existe solo

en 2 estados: Zacatecas y la Ciudad de México. La primera fue creada hace 19 años y funciona bajo la forma de representación proporcional en la que se asigna un par de fórmulas de candidatos a las listas que presentan los partidos para la circunscripción plurinominal única; sin embargo, no cuenta con un voto directo desde el exterior, ya que la asignación se realiza en favor de los partidos con mayor porcentaje de votación al interior del estado. El caso de la Ciudad de México es de muy reciente creación (la primera legislatura con esta figura inició en 2021), y funciona bajo el sistema de representación proporcional de las listas que presentan los partidos políticos. Aunque no hay una circunscripción extraterritorial, las personas emigrantes oriundas de la Ciudad de México sí pueden votar directamente por las candidaturas migrantes que presentan los partidos. Asimismo, el hecho de que estas personas puedan emitir su voto de manera directa por su representante lo hace un caso de interés ya que podría enmarcarse como una acción en la extensión de los derechos político-electorales que tiende a la representación sustantiva y no únicamente a una representación de tipo descriptiva o simbólica, como sucede en el caso zacatecano.⁵ Por todo esto, el caso de adopción de esta figura de representación especial de ciudadanos emigrantes oriundos de la Ciudad de México es un nuevo modelo jamás probado anteriormente, del cual podrían derivarse nuevos hallazgos y más investigaciones. La Tabla 2 también muestra que en México existen varios casos en los que la figura de DM está contemplada en la legislación local, pero no se ha implementado (Durango, Guanajuato, Guerrero y Oaxaca) o bien, un caso en el que se implementó, pero después desapareció por actos de corrupción asociados a esa figura (Chiapas).

Además, me interesa concretamente explorar los debates sostenidos para la adopción de esta figura en particular, a fin de conocer las justificaciones emitidas para su creación o las referencias que pudieron observarse con relación a otros casos, vigentes o no, en el país. Como apunta Gerring (2004), los diseños de investigación se enfrentan a elegir entre saber más sobre menos o saber menos sobre más. En este sentido, los estudios de caso analizan temas sobre los que se sabe poco. La investigación de este caso contribuirá a generar conocimiento que luego permitirá el estudio de casos a nivel nacional o internacional cuyas características se asemejen. Además, este estudio enriquecerá el debate público y académico si esta figura llegara a

⁵ El caso de Zacatecas podría enmarcarse mejor con las diputaciones migrantes a nivel Congreso Federal implementadas bajo el principio de Acción Afirmativa, ya que las personas emigrantes que residen en el exterior no pueden votar por su representante.

implementarse en otros estados de México o para el nivel del Congreso Federal, derivado de las justificaciones sobre la extensión a la participación y representación de personas emigrantes enunciadas anteriormente. Finalmente, considero que el estudio de este caso podrá darnos claves sobre por qué se adoptó la figura a ese nivel, por qué se descartaron otras posibles formas, o bien, si existieron motivos ajenos a los debates en el Congreso asociados a demandas de grupos migrantes o intereses políticos de algún grupo o partido. Si bien el objetivo principal de este estudio es descriptivo, lo vincularé con las aproximaciones teóricas sobre el fenómeno (Platt, 2007), a fin de verificar qué tanto del conocimiento teórico existente puede aplicarse a este caso y de qué manera aporta algo novedoso que queda fuera del ámbito de esas teorías existentes y que podría iluminar el estudio de casos similares.

Datos y métodos

Para llevar a cabo esta investigación, en primer lugar, he revisado las versiones estenográficas de los debates legislativos y el diario de debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en lo sucesivo, Asamblea) en sus Legislaturas I a VII, es decir, desde su creación en 1997 hasta 2018. Además, analicé el diario de debates de la primera Legislatura del Congreso (2018-2021), el cual reemplazó a la Asamblea derivado de la reforma política de la Ciudad de México. En total, consideré en mi búsqueda 1,778 documentos disponibles públicamente de los cuales encontré que 14 de ellos trataban la figura del DM. En la búsqueda de referencias en los documentos analizados utilicé palabras clave como: diputado migrante, diputación migrante, voto exterior, residentes en el exterior, residentes en el extranjero, migrantes, y representación migrante, para acotar los resultados.

Como indiqué en secciones anteriores, empleo como referencia el modelo de encuadre de derechos electorales hacia emigrantes en discursos parlamentarios realizado por Østergaard-Nielsen, Ciornei y Lafleur (2019) con algunas adaptaciones para analizar los debates que se tuvieron en el Congreso en torno a la adopción de dicha figura.

No obstante, los datos obtenidos del Congreso no serían suficientes para alcanzar una comprensión cabal del fenómeno de estudio. Aunque las justificaciones dadas en estos debates son esenciales porque permiten conocer las posiciones adoptadas por los legisladores, así como las referencias hechas que podrían enmarcarse en el ámbito teórico o empírico, también es obvio que el Congreso no es un espacio separado de la sociedad y, más concretamente, de la sociedad política. Como expuse al inicio, existen actores externos que pueden tener influencia en los debates legislativos mediante su participación en comités consultivos de expertos, discusiones académicas, cabildeo o intereses de tipo partidista. Autores como Lafleur (2011) han señalado las relaciones o presiones de asociaciones migrantes hacia políticos con el objetivo de extender derechos políticos. Asimismo, se ha estudiado el impacto que tienen los diseños institucionales de organismos electorales en la participación electoral en el exterior (Lafleur y Calderon Chelius, 2011). En tal virtud, complemento el estudio de los debates legislativos con entrevistas semiestructuradas dirigidas a una muestra compuesta por cuatro grupos de personas expertas que, según sugiere la literatura mencionada y revisada anteriormente, son relevantes para

entender el entorno político de las y los legisladores: 1) organismos electorales; 2) academia; 3) asociaciones migrantes; y 4) órganos judiciales.

El trabajo de entrevistas ha sido utilizado en investigaciones similares como la de Lisi y colegas (2014) quienes han desarrollado un análisis de la influencia del sistema electoral en la implementación del voto exterior y la representación especial en Portugal. La ventaja particular de las entrevistas semiestructuradas es que permiten conocer detalles que no están presentes en el análisis de documentos como contextos específicos y características de la población entrevistada; además de que en este caso están dirigidas a personas con posiciones de liderazgo en sus respectivos campos de acción, lo cual permite ampliar las fuentes de conocimiento (Leech, 2002).

En el análisis de las entrevistas utilizo los mismos *frames* o encuadres empleados para el análisis documental (ver Tabla 1) a fin de determinar si las posiciones contenidas en estos concuerdan o difieren de la información obtenida de las entrevistas. Presento información más detallada sobre las personas entrevistadas y sobre la metodología de las entrevistas en la Tabla 2A anexa.⁶ Aunque por diversas razones no logré entrevistar a todas las personas que planeaba inicialmente, encontré saturación en los mensajes recabados de las personas entrevistadas.

Además de tomar las categorías propuestas en la Tabla 1 como base para el análisis, de la revisión de los debates legislativos y las entrevistas encontré nuevas categorías de *frames* que, me aventuro a sugerir ante la literatura comparativa, constituyen posibilidades de encuadre del fenómeno que se traducen en nuevas justificaciones propuestas por actores, resultando del caso mexicano que estudio.

Presento a continuación dichas categorías y subcategorías en la Tabla 3, a fin de facilitar la lectura e identificación en el análisis de los debates:

⁶ Antes de iniciar las sesiones, se preguntó a cada una de las personas entrevistadas si estaban de acuerdo en hacer público su nombre y cargo para el anexo metodológico de esta investigación. Asimismo, se les preguntó si estaban de acuerdo en que la sesión fuera grabada para fines de transcripción de la entrevista. Todas las personas entrevistadas otorgaron su consentimiento para ambas cosas.

Tabla 3. Categorías adicionales de *frames* de debates legislativos

Categoría	Descripción	Subcategorías
Legal	Analizan el carácter legal de las políticas y se relacionan con otras regulaciones locales.	Armonización: Observar qué tan asimilables son las regulaciones a diferentes niveles.
		Constitucionalidad: Analizar si no contravienen o violan disposiciones superiores.
		Antecedentes: Analizan si las propuestas tienen antecedentes legales para basarse en ellos
Representatividad	Presentado como proporción sobre quienes van a representar.	Electoral: peso con relación al número de votos que reciben.
		Justicia relativa: Representar a todos los grupos vulnerables o seleccionar a cuál representar, excluyendo a otros.

Fuente: Elaboración propia

La categoría **legal** hace referencia a argumentos de tipo jurídico expresados para justificar la adopción o el rechazo a una determinada política. Este tipo de argumentos podrían ser utilizados para justificar la coherencia y compatibilidad entre diversas disposiciones. Además, podrían emplearse para justificar el apego a normas superiores como la Constitución, en algunos casos, o incluso hacer referencia al cumplimiento de tratados internacionales.

Por otro lado, identifiqué argumentos relacionados con la **representatividad**. Aunque no están relacionados con aspectos normativos, sí podrían emplearse en argumentos que busquen justificar la representatividad como proporción. Por un lado, proporción en cuanto al número de personas que votan o los votos que podría recibir alguien que diga representar a un grupo, que recuerda el trabajo de Collyer (2014). Por otro lado, argumentos de justicia representativa en

posiciones que discutan por qué debería considerarse la inclusión de grupos históricamente no representados o que hagan referencia a la inclusión de un grupo en particular sobre otros, tomando en cuenta que esto implicaría no contar con una representación especial de estos últimos.

Los debates sobre la diputación migrante en la Ciudad de México

Antes de entrar al análisis de las justificaciones presentes en los debates legislativos considero necesario subrayar que, a nivel nacional, las primeras reformas electorales que eliminaron las barreras territoriales para ejercer el sufragio desde el exterior sucedieron a mediados de los años noventa y se consolidaron entre 2006 y 2014 (Pedroza, 2015).⁷ Para el caso subnacional de la Ciudad de México, la representación política de emigrantes es una extensión a los derechos políticos de estas personas, cuyo derecho a la participación electoral ya se encuentra reconocido desde 2010.⁸

En la Figura 1 muestro una cronología de los debates sobre la figura del DM. Lo anterior me permite presentar de manera esquemática los principales periodos en los que se ha debatido tanto la figura del DM como la extensión de derechos hacia poblaciones emigrantes.

Figura 1. Cronología de debates sobre el DM en el Congreso de la Ciudad de México

Primeros debates

Año	Suceso	Principales <i>frames</i>
2003	Primer DM en Zacatecas. Exhorto del Congreso de ese estado a otras legislaturas para permitir la representación a personas emigrantes	Difusión de políticas (comparativa); DDHH retributiva (igualdad); (compensación).
2005	Primera mención al interior de la ALDF para considerar la representación de emigrantes como política vanguardista.	Difusión de políticas (comparación/vanguardia).
2007	Primera discusión sobre implementación de voto en el exterior.	DDHH (igualdad); difusión de políticas (comparación); retributivo (compromiso).

⁷ En 2006 se permitió el voto desde el exterior para presidente y en 2014 se extendió para elegir senadores.

⁸ Con información de la página: <http://www.votochilango.mx/index.php/2020/02/22/historico-del-voto-de-las-y-los-chilangos-en-el-extranjero/> Consultada el 19 de abril de 2022. Esta página está relacionada con el IECM y se encarga de difundir y promover el voto de personas originarias de la Ciudad de México residentes en el exterior.

2010	Se reconoce en la Ciudad de México el voto exterior	
2010-2011	Debates sobre aumento en la participación, procesos de registro y modos de votación en el exterior.	DDHH (igualdad); utilitarista (costo-beneficio (CB) económico).

Reforma política, regulación y derogación

Año	Suceso	Principales <i>frames</i>
2016	Reforma política del Distrito Federal.	
2017 (enero)	Se aprueba la nueva Constitución de la Ciudad de México que considera el derecho de las personas emigrantes a votar y ser votadas	Difusión de políticas (comparación/vanguardia).
2017 (junio)	Publicación del nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México el cual incluía la figura del DM.	Legal (armonización); de integridad electoral (riesgos); utilitarista (CB económico).
2017-2018	Proceso electoral local. Aún no se regulaba la figura para su votación desde el exterior.	
2019 (abril)	Creación del CODIM para discutir y analizar la viabilidad y posibles modalidades del DM.	
Mayo	Se presenta una iniciativa en el Congreso para derogar la figura por considerarla “onerosa, poco representativa y de difícil implementación”.	Representatividad; integridad electoral (riesgos); legal (armonización); utilitarista (CB económico).
Septiembre	Concluyen los trabajos del CODIM.	DDHH (progresividad).
Noviembre	Se aprueba la derogación de la figura en comisión y en Pleno.	Representatividad; utilitarista (CB económico); legal.
Diciembre	Se presenta el informe final del CODIM ante el Congreso.	Difusión de políticas (aprendizaje); legal; utilitarista (CB electoral).

La vía judicial

Año	Suceso	Principales <i>frames</i>
2020 (enero)	Impugnación de la derogación de la figura ante el Tribunal Local (CDMX). El Tribunal Local se declaró incompetente.	
Febrero	Impugnación ante la Sala Regional que resuelve inaplicar la derogación de la figura.	
Febrero	Se presenta nueva iniciativa en el Congreso para incluir la figura en la Constitución local, proponiendo la creación de dos curules especiales.	Legal (armonización)
Junio	Morena presenta ante la Sala Superior del TE una impugnación para mantener la derogación de la figura.	
Agosto	La Sala Superior del TE ordena inaplicar sentencia y revivir artículos derogados relacionados con la figura.	DDHH (progresividad)
Septiembre	El IECM emite los lineamientos para candidaturas a DM para el proceso electoral 2020-2021.	Difusión de políticas (aprendizaje)
2021	Se elige al primer DM para el Congreso de la Ciudad de México.	

Fuente: Elaboración propia

Primeros debates

Como expuse anteriormente, el caso zacatecano fue pionero en implementar la representación de personas emigrantes en 2003 (con las características ya mencionadas), incluso antes de que la participación fuera aprobada a nivel federal. Este hecho es significativo ya que una situación similar ocurre con la representación de emigrantes con voto directo, *i.e.*, el caso de la Ciudad de

México, cuya implementación sucedió primero a nivel subnacional. Esto coincide con lo expresado por un funcionario del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) (entrevista E1) quien explicó que, en México, los reconocimientos o extensiones de derechos parten de nivel subnacional y luego se extienden a lo nacional, un argumento importante que podría encuadrarse como difusión y aprendizaje de políticas.

En 2003 se encuentra la primera referencia a la figura de DM. El Congreso local de Zacatecas exhortó a las demás Legislaturas estatales a que consideraran analizar la posibilidad de permitir el acceso a cargos de representación a personas emigrantes (DD-ALDF, III Legislatura, Año 1, No. 33, 09/12/2003: 14-16). En su exhorto, el Congreso zacatecano hizo referencia a justificaciones sobre la elaboración de la propuesta para “para hacer realidad una legislación electoral de avanzada, al establecer como en la mayor parte de los países democráticos, el reconocimiento en el ámbito local de los derechos políticos de los migrantes, en armonía a importantes disposiciones internacionales ...” (15); asimismo, reconocía las contribuciones periódicas a la economía familiar (remesas) y proponía la extensión de los derechos políticos como una retribución (15). En esta ocasión los argumentos se enmarcaron en la difusión y comparación de políticas, igualdad en la participación de residentes y emigrantes, así como en un encuadre utilitarista al reconocer las aportaciones económicas.

Este antecedente no fue mencionado en la Asamblea de la Ciudad de México, aunque en esa misma Legislatura (III), pero en el año 2005 la diputada Lorena Villavicencio del Partido de la Revolución Democrática (PRD) abrió una discusión sobre “esquemas novedosos como la representación de migrantes” con un encuadre similar al del congreso zacatecano de difusión y comparación de políticas al plantearlos como un ejemplo de reformas electorales de *segunda generación* que sería necesario implementar (DD-ALDF, III Legislatura, Año 2, No. 5, 08/06/2005: 40-41). A sabiendas o no de los antecedentes zacatecanos, pues, en la Ciudad de México ya se propuso ampliar formas de representación de personas emigrantes como una reforma identificada con vanguardia política.

En las Legislaturas IV A VI de la Asamblea no se volvió a discutir la representación de emigrantes. No obstante, sí se discutió la participación de las personas originarias del entonces Distrito Federal por vía del voto desde el exterior. En 2007 se discutieron asuntos relativos a la viabilidad e implementación del voto en el exterior bajo argumentos de igualdad ante la ley,

difusión regional e internacional, intereses y conciencia política de emigrantes. Asimismo, para 2010 y 2011 se discutieron otros temas relacionados con el voto exterior pero más enfocados en facilitar y aumentar la participación con justificaciones enmarcadas en las grandes aportaciones recibidas en remesas; mantenimiento de derechos políticos; y otras más relativas a la implementación, como el modo de votación, costo y proceso de registro.⁹

Reforma política, regulación y derogación

Pasaron varios años antes de que se volviera a discutir, y, siquiera, a mencionar una posible extensión de derechos mediante la representación especial de emigrantes. La ocasión fue la reforma política del Distrito Federal en 2016 que le otorgó un estatus político diferente y cambió su denominación a la de Ciudad de México. La Asamblea pasó a denominarse Congreso, con un cuerpo legislativo intermedio, el Congreso Constituyente, conformado especialmente para discutir y redactar la nueva Constitución local. Ante ese Congreso Constituyente se presentó un proyecto de Constitución que incluía argumentos en favor de extender los derechos político-electorales de las personas emigrantes, para votar y ser votadas, con base en justificaciones relacionadas con el apego a “instrumentos internacionales”. Sin embargo, en la versión final de la Constitución local aprobada en enero de 2017 no se incluyó mención alguna sobre la figura del DM y se eliminó la especificación técnica sobre la integración y método de elección propuestos originalmente por el entonces jefe de gobierno, estableciendo únicamente que:

Las personas originarias de la Ciudad que residen fuera del país tienen derecho a votar y ser votadas en elecciones locales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes. (Artículo 7-F, 3)

De acuerdo con personas entrevistadas de la academia y organismos electorales (E2 y A2) el Congreso Constituyente tenía la encomienda de realizar una primera Constitución progresista y de avanzada que ampliara derechos e incluyera en esos derechos a la mayor parte de su población; una justificación que podría enmarcarse en la categoría de difusión de políticas al compararse con otros casos considerados “de vanguardia legislativa”. Sin embargo, su

⁹ Referencias de debates: DD-ALDF, IV Legislatura, Año 1, No. 16, 27/04/2007: 42-51; DD-ALDF, V Legislatura, Año 1, No. 12, 20/04/2010: 126-127; DD-ALDF, V Legislatura, Año 3, No. 22, 15/11/2011: 214-215.

elaboración apresurada (entre septiembre de 2016 y enero de 2017) impidió regular de manera eficiente todos los ordenamientos.

Derivado de esta nueva Constitución y bajo la justificación de “armonizarla” con la legislación local, en marzo de 2017, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), por medio del diputado José Manuel Delgadillo, presentó una iniciativa a fin de crear y reformar diversas disposiciones electorales, entre ellas el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (CIPE) de la Ciudad de México y la Ley Procesal Electoral y abrogar el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (DD-ALDF, VII Legislatura, Año 2, No. 2, 16/03/2017: 127). Entre otros asuntos, la propuesta de este nuevo Código incluía regulaciones relacionadas con la figura de DM. En su argumentación, el grupo del PAN sugirió revisar y estudiar la regulación de la extensión de derechos tanto a la participación como a la representación de emigrantes. Para la primera, el diputado ponente de ese partido se oponía al voto de los mexicanos desde el extranjero argumentando que, si bien “el sufragio es un derecho político encuadrado entre los derechos humanos (reconocido por diversos instrumentos internacionales) ..., la oposición al voto de los mexicanos en el extranjero no atenta contra el derecho al sufragio universal, puesto que no existe discriminación por cuestiones humanas sino geográficas” (154). Vemos así que para el legislador puede existir una razón legal en apego a legislación e instrumentos internacionales por las cuales se justifique el voto de personas emigrantes, pero que podría estar impedido por cuestiones geográficas, por lo que sugiere que estas ejerzan sus derechos en apego a “las limitaciones que establece la ley” (154). Esta es una postura llamativa porque para entonces habían pasado ya dos procesos electorales federales y uno local que habían permitido el voto desde el exterior. Además, es una postura contradictoria con la posición del propio partido de este diputado en el pasado: el PAN que impulsó la reglamentación del primer voto exterior para el proceso electoral federal 2005-2006. El diputado propuso también revisar que la relación entre derechos y obligaciones, sugiriendo aplicar para ello un criterio de igualdad, y enmarcó su discurso en los riesgos a la integridad electoral asociados a la protección del voto desde el exterior debido a “la influencia que los grupos económicos y políticos extranjeros puedan tener en la vida interna...” (155), así como a riesgos derivados de un posible “deterioro en el vínculo emocional y compromiso con sus comunidades...” (156) por residir en el exterior. Por otro lado, argumentó de manera un tanto contradictoria por medio de un encuadre utilitarista y de apego legal que, aunque es un proceso

costoso y complejo logísticamente “la Constitución y las leyes en la materia nos permiten darle forma a este derecho, basados en la realidad que vivimos en la Ciudad de México” (156).

Con relación a la representación de emigrantes, este diputado mencionó en su presentación de la reforma que uno de los puntos que causó más “controversia” (200) fue la figura del DM. No obstante, se limitó a justificar su inclusión en la propuesta de CIPE nuevamente bajo un encuadre legal, debido a que la Constitución y el Código Electoral federales contemplan el ejercicio del voto desde el exterior, por lo que buscaba “favorecer el derecho que los migrantes poseen de votar y ser votados, pero en el marco de la legalidad, con la finalidad de no vernos inmersos en procesos de inconstitucionalidad por ese motivo” (201). Esto parecía circunscribir la discusión del tema a términos meramente legales, más que a justificaciones sustantivas. La propuesta anterior fue turnada a la Comisión de Asuntos Político-Electorales para su análisis y dictamen, cuyo presidente era, curiosamente, el mismo diputado Delgadillo. Durante los meses de abril y marzo otros grupos parlamentarios como Movimiento Ciudadano (MC), el PRD y el partido Morena presentaron propuestas alternativas a la que presentó el PAN. No obstante, no encontré referencias o propuestas a la regulación del DM en ninguna de ellas.

La comisión de Asuntos Político-Electorales presentó en mayo de 2017 su dictamen mediante el cual abrogaba el CIPE del Distrito Federal y expedía el CIPE de la Ciudad de México, además de incluir reformas a otras leyes y códigos. El nuevo CIPE se publicó en junio 2017, incluyendo la figura del DM. No obstante, debido a la proximidad con el proceso electoral 2017-2018 no se alcanzó a regular en detalle dicha figura para que pudiera implementarse ese año. La votación en el Pleno aprobó el dictamen en lo general y artículos no reservados en particular por 44 votos a favor y 10 en contra (VE-ALDF, VII Legislatura, Año 2, 3er PSE, 30/05/2017: 34). De estos 10 votos en contra, 9 correspondieron a legisladores de Morena y uno a un legislador del Partido Encuentro Social (PES). Aunque no se discutió de manera particular la regulación del DM, más allá de lo ya establecido en la propuesta inicial del PAN, destaco la posición del diputado morenista Alfonso Suárez quien justificó su voto y el de su grupo parlamentario en contra de la creación del nuevo CIPE por considerar que “la ciudad no podrá terminar de consolidarse como un espacio democrático si tememos abrir las puertas a la participación de la sociedad civil y sin que los procesos electivos para todos los espacios de representación sean abiertos” (19). Asimismo, en su intervención citó al politólogo Robert Dahl a quien atribuyó la expresión de

que “...el contrato social de Rousseau, está ligado a la antigua noción de un pueblo que tuviera control final sobre el gobierno de un Estado como para posibilitar que todos los ciudadanos se reuniesen a fin de ejercer su Soberanía” (19). Rescato estas intervenciones ya que resulta interesante la postura emitida por este último legislador, así como la propuesta hecha por el PAN sobre la regulación de la figura ya que ambas contrastan con la discusión y decisiones sobre la figura en la siguiente Legislatura.

Apenas en mayo de 2019, ya en la I Legislatura del nuevo Congreso, la diputada Leonor Gómez, del Partido del Trabajo (PT), presentó una iniciativa al respecto. Sorprendentemente, la iniciativa no buscaba regular la figura en detalle, sino derogar los artículos relacionados con ella, por considerarla “poco representativa, onerosa y de difícil instrumentación” (DD-CCDMX, I Legislatura, Año 1, No. 33, 07/05/2019: 549). La diputación migrante, adoptada en la Constitución apenas un par de años antes, estaba en peligro de ser eliminada sin haber sido jamás puesta en práctica. En su propuesta, la diputada ponente argumentaba que se trata “de una disposición que carece de sustento o viabilidad; un precepto que viola los principios de representatividad” (547) y que los derechos para las poblaciones emigrantes “deben partir de bases sólidas, de marcos normativos y andamiajes institucionales firmes, que garanticen el goce y el ejercicio de sus derechos, sin que se trate de ejercicios a medias o improvisados” (548). Lo anterior, permite categorizar sus argumentos en encuadres de tipo legal y, por primera vez, de representatividad relativa a la figura. En la argumentación completa presentada, la diputada Gómez otorgó en lo general legitimidad, pero emitió diversas justificaciones sobre lo inadecuado de la figura. Inició con argumentos que se encuadran en la categoría de representatividad ya que, en primer lugar, reiteró la poca representación que podría tener un DM al comparar el total de la población emigrante con los votos emitidos por estas personas. En segundo lugar, destacó una justificación de justicia relativa hacia otros grupos que también considera “vulnerables”, en la que señaló que es injusto incluir a unos y dejar fuera a otros, contrario a argumentos normativos de igualdad, inclusión y afectación de intereses (Dahl, 1989; Shapiro, 2003). En tercer lugar, señaló un riesgo relacionado con la extraterritorialidad de quien funja como DM por su desconocimiento de los problemas de la Ciudad (552-554), que recuerda al argumento de López-Guerra (2014) y a la categoría de integridad electoral y riesgos políticos. En cuarto lugar, se centró en argumentos de tipo legal, ya que la diputada resaltó el frágil sustento jurídico frente a principios rectores de la democracia como “la certeza, la equidad, la

igualdad y la paridad de género” y la necesidad de contar con legislación compatible. Por último, señaló la necesidad de considerar los tiempos de “austeridad y racionalidad” a fin de evitar el “dispendio de recursos públicos y que no tenga como objetivo atender necesidades prioritarias de la población (555-557) lo cual se encuadra en justificaciones de tipo utilitarista y el costo-beneficio económico asociado a la adopción de la figura.

Esta propuesta fue analizada al interior de la Comisión de Asuntos Político-Electorales del Congreso y dictaminada en noviembre de 2019. Dicha comisión, presidida ahora por el panista Jorge Triana e integrada por representantes de diversos partidos, discutió la propuesta hecha por el PT y resolvió aprobar la iniciativa retomando los tres argumentos principales sobre la nula representatividad, costo excesivo e imposibilidad de aplicación con base en el derecho local, mismos que se enmarcan en las categorías de representatividad, costo-beneficio económico y legal al señalar la falta de antecedentes en la legislación. En uno de sus argumentos principales, el diputado Triana señaló que México ha sido ejemplo en materia electoral y que cuenta con expertos reconocidos que han ayudado a organizar y desarrollar elecciones en otros países, pero vuelve a justificar su argumento bajo un encuadre utilitarista de costo-beneficio económico al señalar que “no obstante, nuestra democracia es costosa, no solo política sino financieramente, tenemos mecanismos y reglas eficaces, pero en algunos casos sumamente onerosos e injustificados como el caso de la norma que pretendemos reformar” (DD-CCDMX, I Legislatura, Año 2, No. 27, 28/11/2019: 1421). Bajo una justificación de tipo legal, el diputado Triana señaló que la existencia de regulación de la figura en el CIPE, pero su ausencia en la Constitución local constituye una “imposibilidad material para el derecho electoral y parlamentario” por lo que en términos técnicos y de viabilidad electoral los legisladores resolvieron aprobar la derogación de la figura (1421-1422). Cabe señalar que la derogación fue aprobada por todos los integrantes de la comisión; no obstante, en su discusión en el Pleno se plantearon argumentos adicionales. El diputado Jesús Ricardo Fuentes, del grupo parlamentario de Morena, estuvo de acuerdo en justificaciones utilitaristas relativas a su “alto costo”, así como justificaciones enmarcadas en la categoría legal por la falta de compatibilidad entre la Constitución y legislación local; sin embargo, retoma argumentos que se encuadran en la categoría de difusión y aprendizaje de políticas para el Congreso local ya que sugirió discutir “acciones de derecho comparado, como es el caso de Ecuador y el caso de las entidades federativas, tanto Guerrero como Jalisco ya tienen en camino este asunto y en Zacatecas existe

el diputado migrante desde el 2003” (1444). La diputada Gómez del PT indicó que su iniciativa no buscaba demeritar derechos de personas emigrantes, pero sí reforzó su posición bajo un argumento legal a fin de eliminar las “condiciones ambiguas, contradictorias y de imposible aplicación” presentes en la legislación actual (1445). Se destaca, además, que justificó su iniciativa con la finalidad de fomentar estudios legales a profundidad, “sin las simulaciones y manipulaciones de las autoridades electorales que hacen con esta lucha” (1445). Llama la atención este último argumento que muestra una posición de conflicto entre las autoridades electorales y los legisladores. Expertos electorales entrevistados (E1 y E2) hicieron referencia a la posición contraria de esta legisladora a los principios “vanguardistas” impulsados desde el Constituyente. Asimismo, otras personas expertas (A1, T1, M1, A2) coincidieron en que la eliminación de una figura de representación constituía una regresión, argumentos que se enmarcan en la progresividad de derechos humanos.

La votación en el Pleno derogó finalmente la figura del CIPE con 42 votos a favor, en donde resaltan los únicos votos en contra de dos legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quienes no justificaron su posición. Este hecho es contraintuitivo dado que, históricamente, el PRI ha sido uno de los partidos que menos simpatías recogen entre la población emigrante por lo que su posición a favor de mantener la representación en el CIPE es contraria a lo que podría esperarse de su cálculo con miras a obtener votos desde el exterior y verse favorecidos en una candidatura de ese tipo.

Paralelo al proceso legislativo de derogación de la figura, el IECM, actor clave en su discusión y adopción, creó el “Comité Especializado en torno a la figura de la Diputación Migrante” (CODIM). Dicho Comité sesionó entre abril y septiembre de 2019.¹⁰ Una académica entrevistada (A2) confirmó que los trabajos del CODIM fueron totalmente independientes del proceso legislativo y que no existieron consultas entre las partes. En cuanto a las justificaciones teóricas y políticas del informe de este órgano destacan el reconocimiento de derechos políticos y la representación de quienes han migrado en apego a la nueva Constitución local como un “avance en la protección de derechos ciudadanos” que garantizaba la inclusión de las voces de emigrantes (DD-CCDMX, I Legislatura, Año 2, No. 31, 10/12/2019: 406-407). En una primera

¹⁰ Es importante notar la asincronía entre las sesiones del CODIM y el proceso legislativo. Mientras que el primero lo hace entre abril y septiembre de 2019; en el Congreso se presenta la iniciativa de derogación, se discute y aprueba entre mayo y noviembre de 2019.

instancia, el CODIM emitió argumentos que se enmarcan en las categorías de difusión y aprendizaje de políticas consideradas como vanguardistas ya que destacaba la innovación legislativa lograda en la Ciudad de México al ampliar derechos políticos con base en los debates internacionales sobre el tema y la representar a la comunidad que vive en la diáspora y sus problemas en común (409). Otro punto destacado por el CODIM es el reconocimiento a la extensión de derechos a nivel subnacional que es considerado un “referente a nivel mundial” ya que experiencias similares se han dado en otros países, pero solo a nivel nacional (410) y subraya que “cuando ambas variables se juntan (lucha por derechos y construcción de marcos legales), algunos de los grandes debates filosófico-políticos en torno a estos temas, cristalizan en experiencias concretas...” (411).

En segundo lugar, también se presentaron argumentos de tipo legal. El CODIM no pasó por alto que la figura necesitaba discutirse con mayor profundidad ya que la regulación en el CIPE y la Constitución local había sido deficiente y diferente al “espíritu con el que originalmente había sido pensada” (438). Por otro lado, cuestiones particulares como el tiempo de residencia, diseño, debates jurídicos, evaluación de condiciones sociodemográficas, problemas de implementación y comparativos internacionales, fueron debatidos dentro del CODIM sin que se llegara a consensos. En cuanto al diseño de posibles escenarios para la implementación de la figura, el informe presentó cinco. De manera general, cuatro de los cinco escenarios proponían implementar una figura de representación proporcional y solo uno sugería la inclusión de un diputado de mayoría relativa, lo que implicaba crear una curul especial. Asimismo, en cuanto a las implicaciones técnico-legales el CODIM propuso regular la figura mediante la emisión de lineamientos por parte del IECM (escenario que finalmente fue adoptado para el proceso electoral 2020-2021), en vez de reformar el CIPE o la Constitución local, lo cual requeriría mayor tiempo (559). Destaco que todas las personas entrevistadas coincidieron en que la armonización legislativa, regulación o inclusión de la figura en la Constitución local no estaba en el interés de los partidos, al menos para el proceso electoral 2020-2021. Este hecho parecería contradictorio por dos razones. La primera es que las justificaciones emitidas por los legisladores se enmarcaban en argumentos legales sobre armonización y constitucionalidad, sin embargo, en los hechos no se presentaron iniciativas que buscaran regular adecuadamente la figura. En segundo lugar, la información obtenida de las entrevistas permite derivar que las justificaciones para no regular la figura se enmarcaban en una lógica utilitarista de costo-

beneficio electoral. Lo anterior, debido a que acciones como la inclusión de cuotas a grupos minoritarios en listas de representación proporcional es visto como la pérdida de un espacio que los partidos tienen destinado para alguien de su grupo político, lo que implica incluir a alguien externo y a quien nadie quiere ceder su lugar. El CODIM consolidó y envió al Congreso un informe final sobre el análisis de la figura en diciembre de ese año, sin embargo, la figura había sido derogada días antes.

La vía judicial

Ya con la figura derogada, la misma diputada del PT que envió la iniciativa de reforma al CIPE, Leonor Gómez, presentó en febrero de 2020 una nueva iniciativa retomando argumentos de carácter legal, a fin de eliminar “ambigüedades y antinomias” de la norma para crear un “marco jurídico sólido y más claro, por el que puedan acceder a la representación político-electoral de este Congreso” (DD-CCDMX, I Legislatura, Año 2, No. 1, 04/02/2020: 1333). En su argumentación reconoció el trabajo del CODIM y el IECM para resolver las contradicciones y vicios de la legislación y propuso eliminar requisitos de postulación por medio de partidos políticos, creando dos espacios adicionales a los actuales 66 que componen el Congreso. La diputada empleó diversas justificaciones en esta propuesta. Una de ellas hacía referencia a la paridad de género, que no se había incluido en otras propuestas ya que en un “ejercicio de maximización de derechos y de igualdad sustantiva” propuso crear dos espacios, uno para una mujer y otro para un hombre, ya que otras iniciativas no lo habían contemplado (1537-1538). Asimismo, retomó escenarios propuestos por el CODIM y sostuvo que una reforma a la Constitución local que incluyera la regulación de la figura crearía un marco jurídico sólido, sin vacíos y contradicciones (1339). Finalmente, la diputada proponente enmarcó su iniciativa en un argumento novedoso relacionado con el reconocimiento de la organización de la diáspora mediante asociaciones migrantes, sin vínculos a partidos políticos. Este argumento favorece la postulación de candidatos independientes. La propuesta buscaba, pues, evitar una relación entre las personas y grupos migrantes con los partidos políticos. Sin embargo, la diputada omitió mencionar que la experiencia en el acceso a la participación independiente en México podría ser una barrera adicional, en vez de un facilitador, a la representación política. La propuesta de creación de dos espacios adicionales parecería atajar el problema intrapartidista de asignación de espacios a candidatos externos, no obstante, representa modificaciones constitucionales y legislativas que requieren de consensos en el Congreso. Esta propuesta de adicionar espacios

bajo la perspectiva de paridad de género fue vista positivamente por uno de los líderes de grupos migrantes (M1), quien sugiere que esta posibilidad debería abrirse en los congresos que actualmente cuentan con una diputación migrante. Sin embargo, expertas entrevistadas del sistema judicial y la academia (T1, A2) coincidieron en que son los propios partidos políticos quienes desincentivan o evitan este tipo de acciones paritarias mediante impugnaciones judiciales o creación de lagunas reglamentarias. Fuera de las justificaciones encontradas es importante resaltar que la diputada del PT propuso que, por tratarse de una reforma constitucional y debido a los tiempos que eso implicaba para el proceso legislativo, las disposiciones sobre la diputación migrante se pospusieran para ser aplicadas en el proceso electoral 2023-2024.

El tema de la adopción y regulación de la figura salió de la agenda y debates legislativos después de esta iniciativa que planteaba incorporar la figura a la Constitución local. Para septiembre de 2020 el IECM emitió los lineamientos bajo los cuales se debían registrar y asignar las candidaturas a DM para el proceso electoral 2020-2021. Aunque no es el propósito central de esta investigación el análisis del proceso judicial que ordenó reglamentar la figura de DM, es importante señalar el esfuerzo de personas y organizaciones migrantes por conservar el derecho a la participación y representación política ante el desinterés partidista y las acciones legislativas que llevaron a la derogación de la figura en el CIPE (M1, T1, A2). Al momento de conocer que el Ejecutivo local emitió el decreto que deroga la DM, personas integrantes y aliadas de organizaciones migrantes impugnaron esa decisión del legislativo ante el Tribunal Electoral local. El Tribunal local resolvió que no tenía competencias sobre el tema por lo que las personas demandantes acudieron a la siguiente instancia jurisdiccional, es decir, la Sala regional correspondiente a la Ciudad de México. Esta Sala regional determinó inaplicar la eliminación de la DM y ordenó al IECM consolidar su aplicación para el próximo proceso electoral.¹¹ Frente a esta sentencia se presentó una impugnación por parte de Morena ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TE), última instancia judicial en materia electoral, a fin de que persistiera la derogación de la figura del DM. En su impugnación, Morena argumentaba una falta de competencia en facultades de la Sala regional. Finalmente, sin embargo, el TE ordenó inaplicar la derogación de la figura y revivir los artículos derogados para

¹¹ La sentencia de la Sala regional SCM-JDC-27/2020 puede consultarse en el siguiente vínculo electrónico: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0027-2020.pdf>

el proceso electoral 2020-2021, bajo argumentos que se incluyen en la categoría de progresividad y no regresión de derechos humanos, así como el reconocimiento de derechos político-electorales a emigrantes para votar y ser votados.¹² Asimismo, es preciso señalar que, aunque no es una justificación como tal, el proceso se enmarca en la difusión de lo subnacional a lo nacional ya que también en el ámbito del Poder Judicial se presentó en primer lugar la resolución de la DM en la Ciudad de México en agosto de 2020 y, aunque mediante procesos separados, el mismo TE emitió una sentencia en 2021 ordenando al Instituto Nacional Electoral (INE) incluir acciones afirmativas en favor de poblaciones emigrantes para que tuvieran representación en el Congreso Federal.¹³

La última discusión al interior del Congreso sobre la DM ha sucedido en junio de 2021, posterior a la sentencia del TE y la emisión de lineamientos del IECM para regular las candidaturas migrantes. Sin embargo, esta discusión se presenta en torno una iniciativa ajena a la pregunta sobre adopción o derogación de la figura, pero que propone reconocer y facilitar el trabajo del próximo DM. De esa discusión rescato dos aspectos. El primero es que el diputado proponente del partido Morena retoma algunas de las justificaciones emitidas anteriormente tales como el reconocimiento e inclusión de aquellas personas designadas o reconocidas como migrantes. Su argumento se enmarca en la progresividad que otorga el derecho a votar y ser votados a quienes residen en el exterior y en la categoría legal al identificar la necesidad de contar con un marco normativo que regule las actividades del DM (DD-CCDMX, I Legislatura, Año 3, No. 1, 09/06/2021: 1733-1734). En segundo lugar, destaco de esa discusión el renovado interés en la regulación de las actividades ante la entrada próxima del primer DM, pero sin posicionamientos legislativos en temas sustantivos sobre la necesidad de regulación de la figura. Nuevamente, un hecho contradictorio entre las justificaciones emitidas de carácter legal sobre la necesidad de regular la figura y la inacción legislativa al respecto. Este último aspecto fue corroborado por varias personas que entrevisté, expertas en las distintas áreas. Estas personas hicieron eco a un mensaje un tanto resignado respecto a que al menos para el proceso electoral 2020-2021, se había logrado superar las barreras y oposición partidista del Congreso, pero que

¹² La sentencia de la Sala Superior que determinó la aplicación de la figura para 2020-2021 tiene el número de expediente SUP-REC-88/2020 y está disponible para consulta en el siguiente vínculo electrónico: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-88-2020>

¹³ Sentencia del TE en materia de acciones afirmativas para personas migrantes mexicanas y residentes en el extranjero: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf

hace falta impulsar las discusiones en el Legislativo, a fin de que la extensión de derechos político-electorales a personas emigrantes sea formal en la legislación local y no dependa de esfuerzos colectivos por medio de acciones judiciales en oposición a intereses partidistas que se activan antes de periodos electorales (A2, E2, T1, M1).

Conclusiones

Esta investigación se ha centrado en conocer las justificaciones emitidas por el Congreso de la Ciudad de México para adoptar la figura de DM. Como mencioné a lo largo del texto, el estudio de este caso en particular se justifica por su singularidad ya que se trata de un modelo de representación política para personas emigrantes a nivel subnacional en el que personas originarias de esta entidad votan directamente por su representante, un modelo sin precedentes en el mundo.

El análisis de los debates legislativos en torno a la figura de la diputación migrante me permitió identificar diversas justificaciones. Asimismo, extraje algunas justificaciones adicionales a las emitidas al interior del Congreso del análisis de las entrevistas realizadas, mismas que incluí como nuevas propuestas en la Tabla 3. Considerando ambas fuentes de información y el ajuste que requirió a mi esquema inicial de *frames* o encuadres, el análisis me permite afirmar que la discusión sobre la figura de DM incluyó principalmente encuadres utilitaristas contra otros que pugnaban por los derechos político-electorales de las personas emigrantes entendidos como derechos humanos. A continuación, ahondaré sobre estos y otros encuadres relevantes.

Desde las primeras discusiones de la figura y hasta la reforma política que dio a la Ciudad de México una nueva Constitución se destacó la necesidad de contar con legislación de vanguardia y progresista que incluyera en la esfera de derechos a la mayor parte de su población originaria y residente. Lo anterior, me permitió incluir estos argumentos en los *frames* propuestos sobre aprendizaje y difusión de políticas en el que se busca conocer y comparar la legislación de países vecinos, ver más allá de las propias fronteras y adoptar legislación y políticas consideradas “modernas” o “avanzadas”. En la literatura sobre la extensión de derechos a nivel intra estatal o regional, los trabajos realizados por Lafleur (2015), Arrighi y Lafleur (2017) o Palop-García y Pedroza (2016) sugieren la importancia de estos *frames* comparativos. Los resultados de esta investigación abonarían al conocimiento de dicha literatura, ya que se trata de un caso único a nivel subnacional del cual podría esperarse su difusión a otros estados o al nivel nacional en los cuales podrían encontrarse, de nuevo, estas categorías. Resalto además la particularidad del caso de federalismo mexicano, en el que las entidades federativas tienen la capacidad de emitir disposiciones y regular los detalles de las políticas que cada una de ellas adopta. Con todo y sus

particularidades, lo anterior podría aplicarse también a casos similares de Estados federales y con toma de decisiones autónoma para sus unidades subnacionales.

Por otra parte, la reforma política de 2016 en la Ciudad de México resaltó la necesidad de modificar leyes y reglamentos ya existentes o crear nuevas en concordancia con la nueva Constitución, por lo que la discusión de la figura devino en debates con un fuerte enfoque legalista, más que substantivo. En estos debates la armonización, compatibilidad y construcción de un marco normativo se volvieron centrales y dieron paso, si acaso, a debates meramente técnicos sobre lo costoso que era implementar dicha figura (o incluso el voto exterior) en tiempos de “racionalidad y austeridad”, y a reducciones de las discusiones sobre representatividad al comparar la población emigrante con la población residente y con otras minorías. El análisis sobre lo “costoso” que resultaría una figura de “poca representatividad” recuerda las investigaciones de Umpierrez de Reguero y Dandoy (2021) o Lafleur (2011) que analizan el costo-beneficio partidista de inclusión de votantes en el exterior y realización de campañas en circunscripciones extraterritoriales. No obstante, en términos económicos sus hallazgos son inaplicables al caso mexicano dadas las restricciones a los partidos políticos para realizar proselitismo en el extranjero. Lo anterior sugiere que las justificaciones de tipo utilitarista se enmarcaron en dos vertientes. Por un lado, ponderaban una lógica de costo-beneficio económico que hacía referencia a los costos asociados a la figura (considerada “onerosa”) y en las cuales también se reconocía la importancia de las aportaciones de las personas emigrantes a la economía nacional y local. Sin embargo, detrás de estas justificaciones el análisis de los debates sugiere que el costo beneficio que realmente preocupaba a los legisladores era de tipo electoral, es decir, el saber cuántos votos obtendría un partido desde el exterior daría lugar a considerar la existencia de una figura que represente a las personas emigrantes. Siguiendo este encuadre utilitarista, pensaría que los partidos políticos no percibieron ningún beneficio (electoral, económico o simbólico) en la adopción de la figura, pero sí un costo al verse obligados a ceder un espacio reservado a sus élites. La información aportada por todas las personas entrevistadas, quienes afirmaron que la adopción de una figura de este tipo y bajo el sistema de elección propuesta implica la pérdida de espacios reservados a miembros de élites y grupos políticos que no deseaban ceder esos espacios, provee evidencia que fortalece este hallazgo. Por otra parte, de acuerdo con un funcionario electoral y un liderazgo migrante entrevistados (E1, M1), los partidos parecen ignorar el potencial que trae consigo la

extensión de derechos a poblaciones emigrantes, en especial en el contexto mexicano y su extensa diáspora, así como el conocimiento y experiencia que podrían aportar a una representación sustantiva de dicha población.

Aunque la propuesta de derogación provino originalmente de un partido de izquierda, esta fue respaldada por los demás partidos dentro del espectro político. Si bien el artículo de Østergaard-Nielsen, Ciornei y Lafleur (2019) argumenta que los partidos de derecha son más propensos a apoyar extensiones de derechos a emigrantes. Asimismo, estos autores sugieren que los debates relacionados con cambios “paradigmáticos” de política pública (como la introducción de un DM) tienden a presentar posiciones polarizadas, no obstante, en este caso particular de estudio encuentro que la propuesta de representación a emigrantes no polarizó, ni fue respaldada ningún partido político.

Por otra parte, se destaca una posición ambigua en las discusiones legislativas y en el espíritu de la reforma política de la Ciudad de México ya que, si bien se argumentaba la necesidad de contar con legislación vanguardista y armonizada con la nueva Constitución, la práctica contrastó con la poca consideración hacia el reconocimiento y la progresividad de derechos hacia sus emigrantes. Esta última categoría fue notablemente mencionada en las entrevistas a personas expertas que participaron en la discusión de la figura fuera del Congreso, pero ignorada por legisladoras y legisladores.

En menor medida, resaltaron posiciones sobre la integridad electoral y la protección de procesos en los que no se alcanzó a discutir modos de implementación dado el contexto novedoso de la figura.

La desvinculación entre el proceso legislativo y los trabajos del CODIM no permitió que actores externos tuvieran un papel importante en la discusión sobre la figura. No obstante, las personas que observaron el proceso desde fuera del Legislativo comparten una evaluación sobre la actuación del Congreso: la extensión de la participación y representación es un derecho político de las personas emigrantes reconocido en la Constitución local y el Congreso violó el principio de progresividad de derechos humanos que no se discutieron al derogar la figura. Destaco, pues, que la adopción final de la diputación migrante no se dio en el terreno legislativo, lo cual se reflejó en la ausencia de discusiones sustantivas. La derogación de la figura empujó el involucramiento de actores externos (personas y organizaciones migrantes) a impugnar la

decisión ante un órgano judicial (TE) que a su vez ordenó a un órgano técnico electoral (IECM) la organización de la votación en el exterior para elegir al primer DM. No obstante, se trata de una decisión que fue válida únicamente para el proceso electoral 2020-2021 y que caducará para 2023-2024. La solución a este vencimiento regresará el proceso a su origen: la discusión y regulación de la figura en el Congreso o la impugnación por la vía judicial.

Consideraciones finales

La investigación realizada también presenta algunas limitaciones. Una de ellas fue la falta de respuesta a las solicitudes de entrevista por parte de actores políticos. Aunque sus argumentos y posturas públicas están disponibles en los documentos analizados, considero que su perspectiva actual sobre la figura podría haber enriquecido el conocimiento de los motivos y justificaciones adoptadas en su momento. Por otro lado, la novedad de la figura del DM adoptada hace que la investigación en torno a ella también tenga limitaciones. Sin embargo, esta innovación representativa necesita mayor desarrollo y discusión, principalmente en el ámbito legislativo y partidista. Un mayor conocimiento teórico y empírico de la adopción de figuras similares en otros contextos generará una discusión más sustantiva sobre los motivos por los que debería adoptarse o no, dejando en segundo plano discusiones de carácter legal o técnico.

Una vez que se avance en la consolidación de la figura en la Ciudad de México por la vía legislativa, las limitaciones sobre la discusión de carácter técnico podrían superarse y dar origen a nuevos debates e investigaciones acerca del alcance de este tipo particular de representación especial. Por ejemplo, conocer el peso de esta diputación ante sus representados, saber si su trabajo es puramente descriptivo o sustantivo, qué tan necesaria es la delimitación de una circunscripción extraterritorial que considere las características de su diáspora, así como explorar la manera en la que los partidos se involucran en la extensión de derechos a sus poblaciones emigrantes dejando de lado una lógica puramente electoral.

Por último, destaco el papel que actores externos al Congreso y aliados estratégicos tuvieron en conseguir la adopción de la figura en el último proceso electoral. Si bien la figura fue regulada mediante lineamientos emitidos por el IECM exclusivamente para estas últimas elecciones, el desinterés partidista continúa siendo un obstáculo a superar para regular la figura en el Congreso o bien, seguir luchando por la vía judicial los derechos que por la vía legislativa no se han logrado consolidar. La judicialización de la adopción de la figura podría servir de línea de investigación adicional en el estudio de este y otro tipo de procesos de políticas públicas en donde intervienen actores con poder de decisión externos al Poder Legislativo.

Referencias

- Aboussi, M. (2020) The emigrant political participation in Morocco and Tunisia: diasporic civil society and the transnationalization of citizenship in the Arab Spring context, *The Journal of North African Studies*, 25:2, 228-250, DOI: 10.1080/13629387.2018.1535318
- Adida, C. L., & Girod, D. M. (2011). Do Migrants Improve Their Hometowns? Remittances and Access to Public Services in Mexico, 1995-2000. *Comparative Political Studies*, 44(1), 3–27. <https://doi.org/10.1177/0010414010381073>
- Arrighi J.-T. & Lafleur, J.-M. (2017) Where and why can expatriates vote in regional elections? A comparative analysis of regional electoral practices in Europe and North America, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45:4, 517-538, DOI: 10.1080/1369183X.2017.1409164
- Bauböck, R. (2005) “Expansive Citizenship. Voting beyond Territory and Membership”. *PSOnline* 38, núm. 4: 683–87.
- . (2007) “Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting”. *Fordham Law Review* vol.75, núm. 5: 2393–2447.
- . (2015). Morphing the Demos into the Right Shape. Normative Principles for Enfranchising Resident Aliens and Expatriate Citizens. *Democratization* 22 (5): 820–839.
- Blais, A., Massicotte, L., & Yoshinaka, A. (2001). Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws. *Electoral Studies*, 20(1), 41–62. doi:10.1016/s0261-3794(99)00062-
- Blatter, J., Schmid, S. & Blättler, A. (2014) “The Immigrant Inclusion Index (IMIX) A Tool for Assessing the Electoral Inclusiveness of Established Democracies with Respect to Immigrants”. University of Lucerne, Switzerland
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (directores). (2005) Diccionario de política, l-z. Ed. Siglo XXI, México, décima cuarta edición en español, 1698 pp.
- Carrera Barroso, J.A. (2019) “Evaluación del voto extraterritorial en México 2005-2018”. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, s/f, 59–79.

- Closa, C., & Maatsch, A. (2014). In a Spirit of Solidarity? Justifying the European Financial Stability Facility (EFSF) in National Parliamentary Debates. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(4), 826–842. doi:10.1111/jcms.12119
- Collyer, M. & Vathi, Z. (2007). “Patterns of Extra-Territorial Voting.” Development Research Center on Migration, *Globalization and Poverty* (22): 1–36.
- Collyer, M. (2013) “A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting”. *Migration Studies*, <https://doi.org/10.1093/migration/mns008>.
- _____. (2014) “Inside out? Directly elected ‘special representation’ of emigrants in national legislatures and the role of popular sovereignty”. *Political Geography* 41: 64–73. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354. doi:10.1017/S0003055404001182
- González-Rábago Y. (2015) Engagement policies in favour of transnationalism: the expansion of transnational citizenship within Colombian emigrants. *REMHU*; 23:291–310
- Grace, J. (2006) Challenging the Norms and Standards of Election Administration. Standards for External and Abstentee Voting. IFES draft. http://www.ifes.org/files/Grace_absentee_standards_final.pdf
- Hutcheson, D. S., & Arrighi, J.-T. (2015). “Keeping Pandora’s (ballot) box half-shut”: a comparative inquiry into the institutional limits of external voting in EU Member States. *Democratization*, 22(5), 884–905. doi:10.1080/13510347.2014.979161
- IDEA; IFE (eds.) *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. Stockholm y México: IDEA & IFE, 2007.
- Kasapović, M. (2012). Voting Rights, Electoral Systems, and Political Representation of Diaspora in Croatia. *East European Politics and Societies*, 26(4), 777–791. <https://doi.org/10.1177/0888325412450537>

- Lafleur, J.-M. (2011). Why do states enfranchise citizens abroad? Comparative insights from Mexico, Italy and Belgium. *Global Networks*, 11(4), 481–501. doi:10.1111/j.1471-0374.2011.00332.x
- _____. (2015) “The Enfranchisement of Citizens Abroad: Variations and Explanations”. *Democratization* 22, núm. 5: 840–60. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.979163>.
- Lafleur, J.-M. & Calderón Chelius, L. (2011). “Assessing Emigrant Participation in Home Country Elections: The Case of Mexico’s 2006 Presidential Election.” *International Migration* 49 (3): 99–124. doi:10.1111/j.1468-2435.2010.00682.x.
- Leech, B. (2002). Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *Political Science & Politics*, 35(04), 665–668.
- López-Guerra, C. (2014) *Democracy and Disenfranchisement: The Morality of Electoral Exclusions*. 1 edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Lovett, F. & Pettit, P. (2009). ‘Neorepublicanism: A Normative and Institutional Research Program’, *Annual Review of Political Science*, 12:1, 11–29.
- Østergaard-Nielsen, E., & Ciornei, I. (2017). Making the absent present: Political parties and emigrant issues in country of origin parliaments. *Party Politics*, 135406881769762. doi:10.1177/1354068817697629
- Østergaard-Nielsen, E., Ciornei, I., & Lafleur, J.-M. (2019). Why do parties support emigrant voting rights? *European Political Science Review*, 1–18. doi:10.1017/s1755773919000171
- Palop-García, P. & Pedroza, L. (2016): Beyond convergence: unveiling variations of external franchise in Latin America and the Caribbean from 1950 to 2015, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2016.1234932
- Palop-García, P. (2018) “Contained or represented? The varied consequences of reserved seats for emigrants in the legislatures of Ecuador and Colombia”. *Comparative Migration Studies* 6, núm. 1: 38. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0101-7>.

- Pedroza, L. (2015). *Report on Access to Electoral Rights: Mexico*. EUDO-CITIZENSHIP Observatory at the European University Institute.
- _____. (2019). *Citizenship Beyond Nationality: Immigrants' Right to Vote Across the World*. University of Pennsylvania Press.
- Pedroza, L., & Palop-García, P. (2017). Diaspora policies in comparison: An application of the Emigrant Policies Index (EMIX) for the Latin American and Caribbean region. *Political Geography*, 60, 165–178. doi:10.1016/j.polgeo.2017.07.006
- Pettit, P. (2002) Keeping Republican Freedom Simple: On a Difference with Quentin Skinner. *Political Theory*, 30(3), 339–356. <https://doi.org/10.1177/0090591702030003004>
- Pitkin, H. F. *The concept of representation*. 1967 Berkley: University of California Press.
- Platt, J. (2007). Case study. In *The SAGE handbook of social science methodology* (pp. 102-120). SAGE Publications Ltd, <https://dx.doi.org/10.4135/9781848607958>
- Rubio-Marin, R. (2006) “Transnational Politics and the Democratic Nation-State: Normative Challenges of Expatriate Voting and Nationality Retention of Emigrants”. *New York University Law Review* 81: 117–47.
- Shapiro, I. (2003) *The Moral Foundations of Politics*. New Haven: Yale University Press.
- Skinner Q. (1990). The republican ideal of political liberty. En Machiavelli and Republicanism, ed. G Bock, Q Skinner, M Viroli, pp. 239–309. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press
- Umpierrez de Reguero, S. & Dandoy, R. (2021): Should We Go Abroad? The Strategic Entry of Ecuadorian Political Parties in Overseas Electoral Districts, *Representation*, DOI: 10.1080/00344893.2021.1902850
- Varga, A. (2019). The Right to Vote of Romanian Citizens Living Abroad. *Minority Studies*, 15. 187-198.

Anexos

Anexo Tabla 1A

Tipos de participación y representación de emigrantes a nivel subnacional en México

Estados	Población	Voto de personas residentes en el exterior	Diputado Migrante (DM)	Fecha primera legislatura	Forma de representación	Voto directo	Curul o circunscripción especial	Se requiere afiliación a partido	Se mantiene la figura
Aguascalientes	1,425,607	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Baja California	3,769,020	✗	✗	-	-	-	-	-	-
Baja California Sur	798,447	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Campeche	928,363	✗	✗	-	-	-	-	-	-
Chiapas	5,543,828	✓	✗	01/10/2012 ⁷	MR	✓	✓ ⁶	✓	✗ ⁷
Chihuahua	3,741,869	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Ciudad de México	9,209,944	✓	✓ ¹	01/09/2021	RP	✓	✗	✓	Creación reciente
Coahuila	3,146,771	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Colima	731,391	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Durango	1,832,650	✓	✗ ²	-	N/E ⁵	N/E	N/E	✓	N/A
Guanajuato	6,166,934	✓	✗ ²	-	N/E ⁵	N/E	N/E	✓	N/A
Guerrero	3,540,685	✓	✗ ³	-	RP	N/E	✗	✓	N/A
Hidalgo	3,082,841	✗	✗	-	-	-	-	-	-
Jalisco	8,348,151	✓	✗ ⁴	-	RP	✗ ⁴	✗	N/A	N/A
Estado de México	16,992,418	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Michoacán	4,748,846	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Morelos	1,971,520	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Nayarit	1,235,456	✓	✗ ²	-	N/E ⁵	N/E	N/E	✓	N/A
Nuevo León	5,784,442	✗	✗	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	4,132,148	✓	✓	-	RP	N/E	N/E	✓	N/A
Puebla	6,583,278	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Querétaro	2,368,467	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Quintana Roo	1,857,985	✗	✗	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	2,822,255	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Sinaloa	3,026,943	✗	✗	-	-	-	-	-	-
Sonora	2,944,840	✗	✗	-	-	-	-	-	-
Tabasco	2,402,598	✗	✗	-	-	-	-	-	-
Tamaulipas	3,527,735	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Tlaxcala	1,342,977	✗	✗	-	-	-	-	-	-
Veracruz	8,062,579	✗	✗	-	-	-	-	-	-

Yucatán	2,320,898	✓	✗	-	-	-	-	-	-
Zacatecas	1,622,138	✓	✓	07/09/2004	RP	✗	✗	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de legislaciones estatales

Notas

- 1 Se incluye en la Ley Procesal Electoral de la CDMX y Lineamientos del IECM.
- 2 Se incluye en la legislación local, pero no cuenta con la figura de DM.
- 3 Se incluye en la legislación local con fecha estipulada de implementación para 2024.
- 4 No existe la figura de DM, pero se puede votar desde el exterior por lista de RP.
- 5 No especificado, pero se asume que depende de cómo los asignen los partidos.
- 6 Aunque ya no existe la figura, sí estaba considerada una circunscripción electoral y curul especial para el DM.
- 7 Desaparece tras escándalo de corrupción de DM. Última elección 2015, LXVI Legislatura.

Abreviaturas

N/E No especificado

N/A No aplica

MR Mayoría relativa

RP Representación proporcional

Anexo Tabla 2A Entrevistas

Indicador	Persona entrevistada	Institución	Estatus	Fuente/Referencia	Formato	Duración	Grabación	Transcripción
A1	Dr. Daniel Tacher	Exintegrante del CODIM Académico de la UACM Asesor en el TEPJF	Realizada por videollamada el 16/03/22	Marco muestral	Semiestructurada	1 h 08 min.	Audio, video y notas	Sí existe
E1	Mtro. Mauricio Huesca	Consejero del IECM	Realizada por videollamada el 17/03/22	Marco muestral, referido por el Dr. José Antonio Carrera (Académico de la UAM, funcionario del INE y exasesor en el IECM)	Semiestructurada	45 min.	Audio y notas	Sí existe
T1	Dra. Alexandra Avena	Secretaria de Estudio y Cuenta en el TEPJF, Ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez	Realizada por videollamada el 25/03/22	Referida por Mtra. Olivia Valdez del TEPJF durante charla en evento del Tribunal	Semiestructurada	57 min.	Audio, video y notas	Sí existe
E2	Mtro. Yuri Beltrán	Exconsejero del IECM Académico de la UNAM Consultor independiente	Realizada por videollamada el 11/04/22	Marco muestral, referido por el Dr. José Antonio Carrera	Semiestructurada	50 min.	Audio, video y notas	Sí existe
M1	Lic. Avelino Meza	Secretario General de Fuerza Migrante	Realizada por videollamada el 21/04/22	Marco muestral	Semiestructurada	1 h 09 min.	Audio, video y notas	Sí existe

A2	Dra. Martha Singer	Exintegrante del CODIM Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM	Realizada por videollamada el 27/04/22	Marco muestral	Semiestructurada	53 min.	Audio, video y notas	Sí existe
	Leticia Calderón	Profesora-investigadora del Instituto Mora Exintegrante del CODIM	Fue contactada, pero en el contacto de seguimiento ya no respondió	Marco muestral				
	Carlos Gelista	Exintegrante del Congreso Constituyente (PAN)	Fue contactado, pero en el contacto de seguimiento ya no respondió	Referencia sugerida por una funcionaria del Congreso de la Ciudad de México				
	Ricardo Fuentes Gómez	Exdiputado del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura (Morena)	Fue contactado, pero no respondió	Referencia encontrada en el análisis de los debates				
	Leonor Gómez Otegui	Exdiputada del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura (PT)	Fue contactada, respondió por medio de un asistente, pero no concertaron cita para la entrevista	Marco muestral				
	Jorge Triana	Exdiputado del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura (PAN)	Fue contactado, pero no respondió	Marco muestral				
	Ricardo Ruiz	Exdiputado del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura (Morena)	Fue contactado, pero no respondió	Referencia encontrada en el análisis de los debates				
	Yuri Pavón Romero	Representante del Partido Verde Ecologista de México ante el IECM	Fue contactado, pero no respondió	Alternativa de contacto para el grupo de entrevistas "partidos políticos"				
	Miriam Pérez Millán	Representante de Morena ante el IECM	Fue contactada, pero no respondió	Alternativa de contacto para el grupo de entrevistas "partidos políticos"				
	Victor Alarcón	Académico de la UAM Exintegrante del CODIM	Fue contactado, pero en el contacto de seguimiento ya no respondió	Marco muestral				