

# Tesis

## Las formas de construcción de confianza en la relación ciudadano-institución electoral

El caso del Instituto Electoral del Distrito Federal  
y el sistema de votación electrónica

Carlos Alberto Díaz González Méndez



7° CONCURSO  
NACIONAL, ESTADAL Y MUNICIPAL  
2 0 0 7







## INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ  
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ  
FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO  
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ  
CARLA A. HUMPHREY JORDAN  
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ  
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

### REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: OBDULIO ÁVILA MAYO  
Suplente: JUAN PABLO SAAVEDRA OLEA

#### PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ  
Suplente: GUSTAVO GONZÁLEZ ORTEGA

#### PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES  
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

#### PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ  
Suplente: ADALID MARTÍNEZ GÓMEZ

#### PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: ZULY FERIA VALENCIA  
Suplente: MISAEL SÁNCHEZ SÁNCHEZ

#### CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE  
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

#### NUEVA ALIANZA

Propietario: MAXIMILIANO REYES ZÚÑIGA  
Suplente: CARLA ALICIA ARRIETA ROJAS

#### ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA

Propietario: HÉCTOR VÁZQUEZ AGUIRRE  
Suplente: SERGIO LUIS AGUAYO NEAVE

5



7º CONCURSO  
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO  
2 0 0 7

Tesis de maestría

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

## COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

### DIRECTORIO

#### PRESIDENTA

Consejera electoral Yolanda C. León Manríquez

### INTEGRANTES

Consejero electoral Ángel Rafael Díaz Ortiz

Consejero electoral Néstor Vargas Solano

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Laura Rebeca Martínez Moya, directora ejecutiva

Coordinación general: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Iburguren, técnica especializada "A"

Diseño de portada: Susana Cabrera, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Autor: Carlos Alberto Díaz González Méndez

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

1ra. edición, noviembre de 2007

ISBN: 978-970-786-042-1

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-62-5



# Tesis

Las formas de construcción  
de confianza en la relación  
ciudadano-institución  
electoral

El caso del Instituto Electoral  
del Distrito Federal y el sistema de  
votación electrónica

Carlos Alberto Díaz  
González Méndez





# Índice

Introducción . . . . .	13
1. Historia de la desconfianza en los procesos electorales en México . . . . .	17
1.1 El fraude electoral como fuente de desconfianza . . . . .	17
1.2 Las elecciones y su organización antes de la aparición de conflictos poselectorales por fraude: el control de los comicios en la época del PRI hegemónico. . . . .	17
1.3 La importancia de la reforma electoral de 1977, la competencia electoral y su relación con el fraude . . . . .	19
1.4 Acerca de la naturaleza de las instituciones electorales. . . . .	26
1.5 Las reglas y los actores. . . . .	28
1.6 Consecuencias políticas del fraude. . . . .	31
2. El combate a la desconfianza, nuevas reglas, nuevos actores . . . . .	37
2.1 Actores y cursos de acción para desmontar la desconfianza en los procesos electorales. . . . .	37
2.2 La dimensión técnica de la organización electoral y el uso de tecnología, ¿insumos para ganar confianza? . . . . .	40
2.3 El proceso de integración de la confianza institucional . . . . .	49
3. Las huellas de la confianza institucional en la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal. . . . .	55
3.1 Las formas de gobierno, las figuras de participación ciudadana y las elecciones en el Distrito Federal . . . . .	55
3.2 La creación del Instituto Electoral del Distrito Federal . . . . .	59
3.3 El Instituto Electoral del Distrito Federal y su experiencia en los procesos electorales. . . . .	62
3.4 Modernización de los procesos electorales, ¿para qué? . . . . .	65
3.5 La modernización del sistema de votación: una apuesta más arriesgada en el uso de la tecnología . . . . .	67
4. El voto electrónico en el mundo. . . . .	71
4.1 Panorama general del voto electrónico. . . . .	71
4.2 La experiencia de España . . . . .	72
4.3 La experiencia de Argentina . . . . .	76
4.4 La experiencia de Venezuela . . . . .	80
4.5 La experiencia de Brasil . . . . .	82
4.6 Algunos modelos de implementación del voto electrónico en el mundo. . . . .	86

5. Confianza y tecnología, la propuesta del voto electrónico en el Distrito Federal: acciones estratégicas y participación de actores . . . . .	93
5.1 La confianza y su relación con el proceso de implementación. . . . .	93
5.2 La experiencia en procesos electorales como forma de confianza previa que facilita la implementación del voto electrónico . . .	94
5.3 La estrategia de implementación del voto electrónico como forma de confianza calculada. . . . .	97
5.4 La desconfianza y su desarticulación . . . . .	99
5.5 La confianza institucional. . . . .	102
5.6 La implementación del voto electrónico en el Distrito Federal. . . . .	103
5.7 La efectividad, la eficiencia y su relación con la implementación . . . . .	106
5.8 Fracaso o retraso del voto electrónico: los problemas políticos de la implementación . . . . .	107
5.9 La incertidumbre de una nueva tecnología: aproximaciones al futuro del sistema electrónico de votación . . . . .	109
5.10 Alcances y límites de la inclusión de nueva tecnología en los procesos electorales. . . . .	110
Conclusiones . . . . .	117
Bibliografía . . . . .	123

Quiero encontrar las palabras adecuadas para expresar amor y agradecimiento; sin embargo, hoy es uno de esos días en que los sentimientos se desbordan y la razón no me asiste lo suficiente para escribir, será porque mi mente se traslada a aquellos cielos que, acompañando mi vida, me dieron una constelación llena de hermosos instantes, a veces tan intensos como sus nombres: Mamá, Papá, Jahel, Kalinka, Dagny, a veces tan cercanos como mi corazón, pero sobre todo son a quienes amaré por siempre; a cada uno de ustedes dedico este trabajo.

Hace tres años tuve la fortuna de conocer a un maestro que, sin saberlo, me mostró el lado más humano de la vida, quizá también el más olvidado por las ciencias sociales, la niñez. Siendo un niño, mi maestro no dejó duda sin resolver ni tiempo sin compartir. Gracias, mi pequeño Carlos Louis, por compartir tu luz, y aunque la reciprocidad no sea la misma, esto también es para ti.

Nunca olvidaré el amor que tú, Ameyalli, me has dado; sabes, guardo un instante de nuestra historia, más allá de la piel, en mi alma, permanece aquel camino que recorrimos en las Torres del Paine de la Patagonia Chilena, justo en ese momento tu canto fue iluminando los rojizos paisajes, el viento y la foto que nunca tomamos hicieron del viaje un sueño realidad... para ti mi manantial de ensueño con todo mi amor.

A la familia Alanis Murillo por su apoyo, solidaridad y cariño en tiempos difíciles.



# Introducción

Cuando en 2003, con motivo de las elecciones locales en el Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) desarrolló una prueba piloto con urnas electrónicas, a fin de medir la aceptación o el rechazo de esta innovación por parte de los ciudadanos ante, el asunto del papel que ha jugado la tecnología en los procesos electorales cobró importancia para la realización de esta investigación.

Mi propósito fue averiguar qué impacto tendría el voto electrónico en la relación entre la institución electoral y los ciudadanos, en el contexto de los procesos electorales. Para resolver la incógnita, ubiqué la relación ciudadano-institución electoral desde un enfoque teórico que me permitió focalizar en la confianza la tensión de este tipo de interacción. Y es que la confianza es un elemento indispensable para el funcionamiento adecuado de una institución; su existencia deviene de un proceso complejo de construcción social. En esencia, la confianza es la expectativa de carácter positivo que, elaborada por un actor en el presente, se deposita sobre la acción y los intereses del otro, como una apuesta por el resultado futuro de la interacción. Esta definición supone que existe interdependencia entre los involucrados, la cual puede volverse frágil o incluso romperse, cuando alguno de los dos traiciona la confianza del otro, o bien, cuando en el escenario habitual del intercambio se plantean cambios o se introducen ingredientes desconocidos para alguna de las partes. De ahí que mi trabajo se ocupe de revisar en qué medida la incorporación de la tecnología del voto electrónico contribuye a la existencia de confianza o, por el contrario, es capaz de despertar la desconfianza.

Para averiguarlo, hice uso de dos instrumentos estadísticos aplicados por el IEDF, el primero fue un cuestionario levantado de manera casuística el día de la prueba piloto; el segundo fue una entrevista realizada de forma aleatoria con los participantes en la misma prueba.

Por otro lado, en la búsqueda de antecedentes en el uso de tecnología dentro de los procesos electorales, fue necesario analizar la dinámica que tuvieron los avances tecnológicos incorporados con el nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE), para la construcción de nuevos instrumentos electorales.

El proceso que llevó al IFE a contar con nuevos instrumentos electorales contribuyó a la construcción de confianza en la organización de los comicios, por parte de los ciudadanos y los partidos políticos, y a la desarticulación de núcleos concretos en los que se asentaban prácticas fraudulentas.

El fraude electoral como una fuente de desconfianza fue característica de un periodo en el que las elecciones devinieron en terreno de conflictos políticos. En este sentido, remontar las viejas prácticas requirió recorrer un trayecto largo y complejo en la historia de

nuestro país, con la incorporación tecnológica como coadyuvante en la construcción de confianza de la institución electoral.

Sabido es que la transición política prolongada en México tomó cuerpo fundamentalmente a través de la reforma del sistema electoral. En la medida en que los partidos políticos se vieron frenados en el acceso al poder por los fraudes electorales perpetrados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la desconfianza en la organización de los comicios se acrecentó. La presión de los partidos de oposición por modificar las condiciones de competencia en la arena electoral produjo una serie de cambios que dotaron a la transmisión de poderes de un entramado institucional que paulatinamente modificó el comportamiento de los actores políticos. Surgieron además una institución autónoma como el IFE, encargada de la organización de las elecciones, y tribunales electorales que poco a poco conquistaron su autonomía, mejorando la resolución de impugnaciones de los partidos.

Cuando el IFE diseñó programas para crear los nuevos instrumentos electorales, se pensó en la tecnología como una herramienta que suministraría certeza y eficiencia. El padrón electoral, la credencial para votar con fotografía, la distritación electoral y la producción de materiales electorales como actas y boletas se vieron acompañados por el uso de tecnología y por una dinámica de participación de los actores políticos, que estuvieron presentes, a través de comisiones de vigilancia y grupos técnicos especializados, en cada una de las etapas de los diferentes trabajos que implicó su realización.

En la primera parte de este trabajo me ocupo de observar cómo el fraude electoral provocó, en determinado momento, conflictos políticos y desconfianza en el tema electoral. En la segunda parte, analizo la desarticulación de la desconfianza que propiciaron las distintas reformas electorales de los años noventa, resaltando el papel de la tecnología en el proceso de construcción de confianza institucional. En la tercera parte de la investigación abordo la cuestión de cómo la confianza acumulada por los procesos electorales organizados por el IFE dio lugar al nacimiento de instituciones electorales en otras entidades del país, entre ellas el IEDF.

En el también prolongado tránsito de las elecciones en el Distrito Federal, la trayectoria del IEDF arrojó experiencias diferenciadas en cada proceso. Lo vivido por la institución electoral tuvo como consecuencia que se iniciaran cambios orientados a la modernización de los procesos electorales.

Dentro de estos cambios se encuentra la intención de sustituir el sistema de votación actual, con las conocidas boletas de papel, urnas transparentes y, en general, material electoral rudimentario, por el voto electrónico, incorporado con urnas electrónicas que poseen la más alta tecnología. Las urnas electrónicas presumen mayor efectividad, eficiencia y celeridad en el conocimiento de los resultados electorales; sin embargo, estas bondades pueden ponerse en tela de juicio a la luz de algunas experiencias de utilización, en el plano mundial, del voto electrónico, tanto de manera experimental como de forma definitiva.

A las experiencias en otras latitudes corresponde la cuarta parte de este trabajo, en la que presento un análisis, tanto de los ejercicios experimentales de España y Argentina, como del voto electrónico ya integrado al sistema electoral, en Brasil y Venezuela. Cada uno de los procesos de implementación que se abordan deja al descubierto una serie de rasgos, tanto positivos como negativos, que facilitaron la construcción de algunos modelos de implementación del voto electrónico y su comparación, en ciertos aspectos, con la experiencia del IEDF en la capital.

La quinta y última parte de la investigación se centra en el proceso estratégico de implementación que ha llevado a cabo el IEDF desde hace cuatro años, poniendo un acento especial en los resultados de la prueba piloto, en términos de la evaluación de la confianza de los ciudadanos respecto del uso de una nueva tecnología para votar. Asimismo, se observan los cursos de acción previstos por el Instituto, en cuanto a su alcance para completar la meta, siempre en relación con la participación de otros actores, como los partidos políticos y las universidades.

Derivado de la revisión, tanto de la experiencia de la capital como de otras partes del mundo, fue posible distinguir los nuevos problemas que trae el voto electrónico, así como sus beneficios. En este sentido, la escasa literatura sobre el tema parece atender fundamentalmente a preocupaciones de carácter técnico y, a veces –aunque en menor medida–, de carácter jurídico, es decir, están centradas en las características que debe tener la tecnología para brindar la seguridad de que el voto ciudadano sea respetado y no pueda, en ninguna circunstancia, ser alterado. Sin embargo, se deja a un lado una cuestión central: averiguar si esta tecnología contribuye, más allá de su eficiencia, a fortalecer la confianza en los procesos electorales.

Sólo es posible saber esto si se incorpora al análisis de la tecnología la participación de diferentes actores, empresas, instituciones electorales, partidos políticos, universidades, organizaciones sociales y ciudadanos, para definir así el tipo de acción colectiva que se crea o no, y los resultados que es capaz de producir.

Por lo tanto, mi perspectiva no sólo integra especificaciones técnicas que implican una serie de garantías para que el acto de votar y el voto mismo no sean vulnerables cuando se utilizan urnas electrónicas, sino que las articula con los mecanismos de participación que han tenido partidos políticos, ciudadanos, centros de investigación y organizaciones sociales, dentro del contexto político en el que se desarrollan los procesos de implementación.

De tal suerte que el horizonte que se investiga es más completo y permite observar con claridad que la confianza en el voto electrónico no se reduce a una dimensión tecnológica, ni a las habilidades técnicas de las organizaciones electorales, sino más bien es contingente al tipo de lógica de la acción colectiva que se emprenda entre los involucrados en el proceso. Aquí los acuerdos políticos, la experiencia electoral, el conocimiento derivado de ésta, y las nuevas interacciones crean tejidos en los que es posible visualizar tensiones derivadas, tanto de la intensidad de estas relaciones, como del grado de inclusión o exclusión de los actores participantes.

El tipo de acción colectiva que, en torno a los avances tecnológicos del voto, se cree entre los diferentes actores será determinante para que un proceso de implementación no solamente concluya o se retrase, sino para que contribuya a la cooperación, es decir, que sea capaz de construir confianza, tanto en la institución electoral encargada de organizar las elecciones con el voto electrónico, como entre los participantes.

Así, pues, mi preocupación fundamental en este trabajo atiende al fenómeno de la confianza con relación a la tecnología, a las distintas formas en las que aquélla se crea, a las bondades que supone, suscritas siempre en el contexto de la importancia de los sistemas electorales y de la organización de las elecciones.

El voto electrónico no representa un problema de forma, sino de fondo, no es una cuestión simple de cambiar la modalidad con que se vota, sino, más bien, implica la posibilidad de que su incorporación marque una tendencia a modificar el comportamiento de los actores políticos. Se trata de un cambio inductivo que, a partir de una unidad adminis-

trativa de informática, es capaz de producir cambios parciales en el resto de la institución, es decir, en las reglas de operación, en los mecanismos de control, en los recursos jurídicos a los que tanto partidos como ciudadanos tienen acceso. No es un cambio menor, se trata de una herramienta cuya utilización se orienta a hacer más eficientes los procesos electorales, y que, en esa medida, requiere acuerdos políticos, reformas a la legislación electoral y mecanismos de participación para los diferentes actores que logren hacer de su incorporación y uso un proceso transparente y confiable.

De ahí que el cambio del sistema de votación –que arranca con la intervención intencional y deliberada por parte del IEDF, como agente dotado de intención en busca de un objetivo específico– deba considerar todos y cada uno de los elementos esbozados arriba.

Finalmente, toca el turno a los agradecimientos, siempre importantes en la empresa que acompaña todo proceso de investigación. Aquí debo reconocer el estímulo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), institución que me brindó durante dos años la beca por la que pude cursar mis estudios de maestría. Asimismo, en el plano académico quiero agradecer a mis amigas y compañeras Magda Aguilar y Natalia D’Angelo, con quienes compartí algunos seminarios de cuyas discusiones me nutrí para mejorar el trabajo; agradezco no sólo su solidaridad, sino el tan oportuno suministro de información, libros y documentos que me fueron de gran utilidad.

En mi tránsito por el posgrado tuve la guía de la doctora Cristina Puga Espinosa, en cuyos seminarios de investigación pude aclarar algunos conceptos y categorías de análisis. Le agradezco sobre todo la lectura crítica de los distintos proyectos, ensayos y borradores previos a esta versión.

Quiero también dar las gracias de manera muy especial a la doctora Jacqueline Peshard Mariscal, quien aceptó ser mi tutora y me orientó cuando el tema por sí mismo resultaba árido a la investigación. Sin sus observaciones y dirección no hubiera sido posible concluir la tesis, aunque debo aclarar que la responsabilidad del contenido es sólo mía.



# 1. Historia de la desconfianza en los procesos electorales en México

## 1.1 EL FRAUDE ELECTORAL COMO FUENTE DE DESCONFIANZA

La desconfianza es un concepto que alude a un tipo de relación entre dos o más actores cuya interacción genera expectativas negativas respecto de los resultados y las acciones de los otros. Cabe advertir que la desconfianza surge a partir de que un actor defrauda mediante sus acciones la confianza del otro, es decir, que las apuestas positivas hechas sobre el resultado de la interacción son traicionadas por alguno de ellos, dejando como consecuencia una mala reputación del encuentro. La probabilidad de que la interacción se repita hace que el actor defraudado acuda a la experiencia previa para elaborar sus expectativas, las que generalmente se realizan con mucha cautela y son caracterizadas como negativas y de muy bajo perfil. Es, por lo tanto, la repetición de los encuentros defraudados lo que determinará la desconfianza, tanto respecto del otro actor como del proceso de interacción.

Ahora bien, el asunto del fraude electoral como fuente de la desconfianza de partidos políticos y ciudadanos en lo relativo a la organización electoral debe distinguir los factores que contribuyeron a su surgimiento, así como el contexto jurídico político en el cual se desarrolló.

## 1.2 LAS ELECCIONES Y SU ORGANIZACIÓN ANTES DE LA APARICIÓN DE CONFLICTOS POSELECTORALES POR FRAUDE: EL CONTROL DE LOS COMICIOS EN LA ÉPOCA DEL PRI HEGEMÓNICO

El periodo que antecedió al nacimiento de los conflictos electorales por fraude se ubica antes de 1977 y se caracteriza como un tiempo en el que el asunto electoral tenía una percepción aceptable para los ciudadanos, no era cuestionado ni en sus formas ni en su organización, tiempo también del Partido Revolucionario Institucional (PRI) hegemónico. Los comicios, aunque organizados periódicamente, tenían una relevancia simbólica, se asemejaban más a la realización de un ritual para la reafirmación política del partido que a una competencia electoral con distintas opciones para los electores.

Así, en la renovación y transmisión de poderes, el papel del sufragio se acotaba a procesos plebiscitarios en los que los ciudadanos expresaban el nivel de conformidad o desacuerdo con el régimen, pero no su cambio a partir de la voluntad popular mayoritaria. Las elecciones, como ya se ha dicho, eran un ritual mediante el cual el partido en el gobierno perpetuaba su poder, proyectando la falsa imagen de un sistema político democrático.

La elite posrevolucionaria se preocupó de que, tanto interna como externamente, no se lo considerara un régimen totalitario de partido único, por lo que era importante mantener la imagen de una democracia liberal, donde el pluralismo es un aspecto fundamental.<sup>1</sup>

En este periodo, la baja intensidad de las competencias electorales y la poca importancia que los ciudadanos concedían al tema serían dos de las características más importantes. Como lo explica Silvia Gómez Tagle, en elecciones poco competidas, la alquimia sirve para dar apariencia de que la participación ciudadana es más elevada con el fin de fortalecer la imagen del dominante PRI.<sup>2</sup>

Por otro lado, la primera estructura de la organización electoral que caracterizó a la época del PRI hegemónico facilitó al partido el control de los procesos electorales en el ámbito local; así, por ejemplo, como lo explica Arturo Núñez,<sup>3</sup> hasta 1945 se encomendaba el proceso y los comicios a los niveles municipales, haciéndolos presa fácil de los intereses caciquiles y de grupos locales.

Correspondía al propio ayuntamiento realizar las siguientes actividades: elaborar los padrones, distribuir las boletas (cada partido mandaba imprimir las suyas) y establecer dónde debían instalarse las casillas; no era desusado que en éstas hubiese boletas de un solo partido, por supuesto, del que controlaba el ayuntamiento.<sup>4</sup>

Fue en 1946, con la *Ley Electoral Federal*, cuando se crearon las instancias que centralizarían la organización de las elecciones, distribuyendo las respectivas competencias y atribuciones en los ámbitos local y distrital; de este modo, nació la Comisión de Vigilancia Electoral (CVE), institución cuyo diseño albergaría más restricciones que incentivos para los partidos políticos distintos y regularmente opuestos al PRI. Muestra de ello fue el difícil acceso de los partidos al reconocimiento legal, acción que se mantenía fuera de las atribuciones de la CVE, pues era la Secretaría de Gobernación la instancia encargada de otorgar los registros.

Así, por ejemplo, en el contexto histórico del sistema de partido hegemónico, con la excusa de otorgar el derecho de sufragio a la mujer, en 1954 se aumentó drásticamente el requisito cuantitativo para el registro de los partidos, de 30 mil afiliados que estableció la ley de 1946 a 75 mil.<sup>5</sup>

Por otro lado, la representación mayoritaria del PRI ante la CVE desechaba cualquier posibilidad de influencia de otra fuerza política en las decisiones de la institución; puesto que su composición consideraba dos comisionados del Poder Ejecutivo –el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete–, dos del Poder Legislativo –un senador y un diputado–, y dos representantes de los partidos políticos nacionales con mayor relevancia; contaba también con un secretario, que era el notario más antiguo de la Ciudad de México.<sup>6</sup>

Se advierte cómo el riesgo que representaba la existencia de alternativas políticas para el electorado se tradujo en una serie de impedimentos a la participación de otros partidos por la vía de las normas formales; así, por ejemplo, la *Ley Federal Electoral* de 1946 limitaba a dos el número de partidos representados en la CVE.

El nacimiento de esta institución electoral sentaría las bases del modelo institucional centralizador y controlador de los comicios, que en las siguientes instituciones electorales sería un insumo de mucha utilidad para enfrentar la competencia política en la arena electoral, pues la misma centralidad en el manejo de distintos instrumentos electorales le permitiría al PRI su manipulación para sacar ventaja a sus adversarios.

### 1.3 LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1977, LA COMPETENCIA ELECTORAL Y SU RELACIÓN CON EL FRAUDE

A partir de la aparición de nuevas opciones políticas y de la competencia electoral, las elecciones devinieron terreno de conflicto político. La organización electoral y las prácticas del partido hegemónico comenzaron a ser cuestionadas, y la relación entre las distintas opciones políticas se trasladó a escenarios de interdependencia, pues la legitimidad de los gobiernos electos no dependería sólo del respaldo del PRI, sino del reconocimiento de su victoria por parte de otros partidos políticos. Este periodo de liberalización corresponde, según la definición de Huntington,

a la apertura parcial de un sistema autoritario [...] a través de unas elecciones libremente competitivas. Liberalizar un régimen autoritario puede consistir en [...] abrir algunas instancias para el debate público, atenuar la censura, permitir elecciones para puestos que tienen escaso poder, permitir alguna expresión de la sociedad civil y dar otros pasos en dirección a la democracia, sin someter a los que toman las decisiones principales a la prueba de las elecciones.<sup>7</sup>

El inicio de la liberalización, que abarca de 1977 a 1986, es la etapa en la que se relajó el control gubernamental sobre el ingreso de los partidos a la escena electoral, relajamiento contrapunteado por la legislación electoral de 1986, la cual surgió como reacción del gobierno frente a los signos amenazantes para su control sobre las urnas.<sup>8</sup>

En la medida en que aparecieron nuevos partidos políticos, o bien que a los antes proscritos partidos de izquierda como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Comunista (PC) se les permitió participar por la vía institucional, lográndose inclusive que algunos de los sectores radicales de este último abandonaran no sólo la clandestinidad sino la movilización armada para acceder al poder, se gestó también una masa crítica que cuestionó la organización de las elecciones y sus resultados, derivando esto en conflictos poselectorales.

Fue entonces cuando los fraudes electorales aparecieron en la relación de competencia electoral entre el PRI y los partidos políticos, y de este modo se levantó la sospecha y la desconfianza no sólo en el gobierno, sino en la institución encargada de la organización de las elecciones.

Cuando la competencia político electoral se abrió para otros partidos, abandonando su carácter ritual, el asunto de cómo ganar elecciones ocupó un tema central para el PRI; ahí apareció el fraude como una alternativa viable. En ese sentido, al volverse más competitivos los comicios, el fraude pasó a ser un mecanismo para que el partido oficial ganara las elecciones y ya no sólo para reforzar la imagen de legitimidad.<sup>9</sup>

Entonces, la competencia electoral, el fraude y el conflicto político son factores que explican la dinámica con la que apareció la desconfianza respecto de la institución electoral. La repetición de escenarios electorales altamente cuestionados por los partidos políticos de oposición, dibujó un contexto del acceso al poder donde privaron relaciones políticas desiguales, lo mismo que prácticas que corrompieron la voluntad de los ciudadanos, e instituciones parciales que no sólo coartaron la existencia de oferta política en los procesos electorales sino que toleraron y ejecutaron actos fraudulentos. Esta fue la mecánica que despertó la desconfianza de los ciudadanos y los partidos hacia los gobiernos y sus instituciones, y que duraría desde finales de la década de los setenta hasta después de 1990.

La incapacidad del PRI de contender en la arena electoral, aun en condiciones inequitativas con otros partidos, llevó a echar mano de una diversidad de trampas que abarcaron las prácticas más simples como el robo de urnas, la falsificación de boletas, la acción discrecional para determinar quién votaba y quién no, prácticas engranadas todas ellas con la estructura del gobierno, que fue adquiriendo mayor fuerza en la medida en que el propio partido integró a los distintos sectores sociales a través de corporaciones, de tal suerte que cuando se abrió el sistema electoral a la existencia de otros partidos para competir en procesos electorales, los sectores y corporaciones adheridos fueron ocupados como maquinaria para la coacción, la compra del voto y demás ilícitos que permitían mantener el poder.

El autoritarismo electoral del México posrevolucionario se suele describir como una enorme pirámide clientelista multiescalonada, sostenida por el corporativista Partido Revolucionario Institucional y presidida por el presidente como "patrón supremo". El Estado desarrollista distribuía beneficios variados mediante canales corporativistas y administrativos. A cambio, exigía de sus "clientes" que expresaran apoyo político con participación electoral.<sup>10</sup>

Después de las elecciones presidenciales de 1976, en las que el PRI contendió solo, fue cuando el gobierno se vio obligado a conceder el registro legal de partidos de oposición por medio de una reforma electoral. Sus efectos impactarían de manera negativa en el PRI, y a ello se debió que la organización de la entonces denominada Comisión Federal Electoral adoptara una serie de prácticas fraudulentas para frenar el acceso al poder de los partidos de oposición.

La reforma electoral con la que se inicia la liberalización del sistema político electoral creó la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE), que se distinguió por reconocer a los partidos políticos como instituciones de carácter público y diseñar dos tipos de mecanismos para la obtención del registro.

La nueva ley establecía dos rutas distintas para acceder al reconocimiento legal del partido: a) el registro definitivo y b) el registro condicionado. Para alcanzar el primero se necesitaba: 1) contar con tres mil afiliados, cuando menos, en la mitad de los distritos electorales; 2) 65 000 afiliados por lo menos en todo el país; 3) probar la afiliación regional en asambleas públicas, que certificarían jueces municipales, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado por la Comisión Federal Electoral. En un primer momento, ninguno de los partidos que accedió al reconocimiento legal optó por esta fórmula.<sup>11</sup>

En cuanto a la segunda ruta para obtener el reconocimiento como partido político, el requisito a cumplir era obtener 1.5% de la votación en los comicios de que se tratara y demostrar organización, actividad política previa y definición ideológica.<sup>12</sup>

La flexibilización de las reglas fue de mucha relevancia para que los partidos de oposición pudieran competir en los procesos electorales; como se observa, el requisito para obtener registro se redujo de 2.5% de la votación antes de la reforma a sólo 1.5% después.

Además, se creó una figura para incentivar el surgimiento de nuevos institutos políticos: la organización política, cuya función fue contribuir al debate político de temas de relevancia nacional. Estas organizaciones obtenían su registro con muchos menos requisitos que los partidos y podían competir en procesos electorales sólo en alianza con algún partido político.

Los registros de los partidos y asociaciones dejaron de ser materia de la Secretaría de Gobernación y pasaron a ser aprobados por la Comisión Federal Electoral (CFE), cuya composición también se modificó con la reforma, permitiendo la participación de los partidos, tanto los que contaban con registro como aquellos que estaban condicionados, aunque esto no fue garantía de que el PRI no tuviera mayoría en la institución y, por lo tanto, más peso en las decisiones votadas en su interior.

Por otro lado, la reforma electoral amplió el número de diputados de 300 a 400, 100 de ellos elegidos por el principio de representación proporcional, exclusivos para la oposición con lo que se garantizaba un mínimo de pluralidad.<sup>13</sup>

De este modo, se definieron 300 distritos electorales para la votación de diputados de mayoría relativa y 100 escaños para diputados de representación proporcional, los que eran votados en listas plurinominales, integradas por las distintas circunscripciones del país que variaron de tres a cinco.

La reforma también dotó de diversos recursos jurídicos para que los partidos políticos pudieran impugnar una elección, cabe recordar que antes se establecía solamente un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia la Nación (SCJN), contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados; a partir de 1977, se incorporaron cinco tipos de recurso de revisión como instrumentos para reponer la legalidad en las decisiones tomadas por los distintos organismos electorales: inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión; el de reclamación cursaba ante la SCJN. El de inconformidad contra los actos del Registro Nacional de Electores. El de protesta procedía contra los resultados contenidos en el acta y se anteponía ante la misma casilla o ante el comité distrital. El de queja era presentado y resuelto por esta misma instancia. El de revocación era invocado contra los actos de las instancias electorales.<sup>14</sup>

Sin embargo, la eficacia de esos recursos tuvo alcances muy limitados en cuanto eran los mismos órganos los que recibían y resolvían las impugnaciones interpuestas, inclusive las resoluciones a las inconformidades iniciadas ante la Suprema Corte terminaban siendo recomendaciones en las que finalmente el Colegio Electoral tenía la última palabra; la ausencia de un organismo imparcial para resolver lo contencioso electoral dificultó un verdadero acceso a la justicia electoral para los partidos políticos de oposición.

Otro factor importante de la reforma de 1977 fueron los incentivos a los que los partidos tuvieron acceso, los cuales fueron otorgados por medio de distintas prerrogativas; así, por ejemplo, por vez primera contaron con tiempos permanentes en la radio y en la televisión para la difusión de su plataforma política y la publicidad de campaña en procesos electorales, así como facilidades para la impresión de propaganda, publicaciones periódicas, y la exención del pago de derechos e impuestos.

Cada uno de los cambios señalados contribuyó a la liberalización del sistema electoral, permitiendo la aparición de otras opciones políticas en la lucha por el poder. Cuando a los partidos de oposición se les permitió conducir sus acciones por la vía institucional, el asunto electoral y el de la competencia política cobraron relevancia; en este sentido, la existencia de alternativas fue fundamental para abrir la discusión sobre la conformación y las acciones de la organización electoral, pero sobre todo para cuestionar la veracidad de los resultados electorales.

Al tener que enfrentar el PRI la competencia de otros partidos políticos los porcentajes por los que obtuvo victorias electorales fueron decreciendo. En ese contexto, se presume que el fraude electoral era orquestado desde la casilla pasando por los comités distritales

y llegando hasta la propia CFE. Sin embargo, es necesario aclarar que estos actos han sido difíciles de documentar, sobre todo por la capacidad limitada de los actores políticos para romper el cerco de control que sobre la información electoral mantuvo el PRI durante mucho tiempo.

A pesar de ello, en un intento por definir este tipo de prácticas, autores como Barberán<sup>15</sup> distinguen aquellos actos que se realizaban antes de que iniciara la jornada electoral. Incluían desde la propaganda hecha de manera ilegítima y el falseamiento del padrón electoral hasta el relleno de urnas. Todas estas formas tienen en común un elemento: producen votos (de ciudadanos reales o no) o eliminan votos que se suman o restan a la votación real.

Por su parte, Silvia Gómez Tagle<sup>16</sup> realizó una clasificación descriptiva de las irregularidades electorales cometidas durante la década de 1970 a 1980, en la que señaló las siguientes anomalías: irregularidades en la selección de los funcionarios electorales; irregularidades en la integración de la mesa directiva de casilla; usurpación de las funciones de los integrantes de la mesa directiva de casilla por personas ajenas a la misma (representantes del partido oficial o funcionarios gubernamentales ajenos a funciones electorales); maniobras que permitían votar varias veces a una persona; impedimento o dificultad de la votación en casillas no favorables al partido impugnado; expulsión de representantes durante la jornada; eliminación de casillas sin motivo o por error en el cómputo; cómputo de paquetes alterados; repetición del escrutinio cambiando el resultado.

Por otro lado, y aunque más difícil de lograr por lo que implica la utilización de técnicas y procedimientos precisos, la definición de distritos electorales como una actividad previa a la realización de una elección, es una forma de crear desequilibrios en la contienda, pues la delimitación distrital puede ocasionar inequidad en la cantidad de votantes que tiene cada demarcación territorial.

Este tipo de prácticas se conoce como la distritación del tipo “salamandra”, (Gerrymandering), que es la más conocida. La aplicación de estos esquemas genera una representación parlamentaria que se aleja de la decisión expresada por los electores, induciendo a elecciones injustas o, simplemente, a inequidad electoral. El efecto “salamandra” es la manipulación deliberada del trazo para apoyar o perjudicar a un grupo. El nombre de esta técnica de manipulación se originó en 1912 por el gobernador en ese entonces de Massachusetts, Elbridge Gerry, quien se creó una circunscripción con triunfo garantizado que tenía la apariencia geográfica de una salamandra. Hay tres técnicas de construir distritos tipo salamandra: 1) concentrando el voto del partido de oposición fuera de los distritos que contienen una arrolladora mayoría de votantes por la oposición; 2) diluyendo el voto de la oposición entre muchos distritos, en previsión que la oposición tenga el voto mayoritario en tantos distritos como sea posible; 3) diseñando límites distritales abigarrados para hacer mayoritario el voto de grupos de ciudadanos distantes que de otra manera serían minoría.<sup>17</sup>

Cabe precisar que la manipulación de instrumentos electorales también abarcó tanto el padrón electoral como la credencial para votar. En el primero, se llevó a cabo eliminando a una cantidad de ciudadanos en aquellos distritos con mayor presencia de la oposición, o, caso contrario, aumentando el número de inscritos con personas fallecidas y nombres repetidos. En cuanto a la credencial para votar, existía la discrecionalidad en su expedición, llegando a otorgarse con frecuencia más de una por ciudadano, por lo que una persona podía votar dos o más veces.

Otras formas de cometer fraude eran la compra del voto, sobre todo en zonas rurales, y la coacción ejercida por los líderes de los sectores corporativos del PRI sobre sus miembros para que otorgaran su voto al partido. Por otra parte, los actos fraudulentos cometidos durante la jornada electoral, además del robo de urnas y el cambio de la casilla sin previo aviso, eran dejar votar a una misma persona más de una vez, suplantar a los representantes de partidos de oposición, o bien sacarlos de la casilla por la fuerza.

Aunado a lo anterior, la organización electoral no contaba con procedimientos transparentes e imparciales para la realización de la jornada electoral, muestra de ello es que los funcionarios de las mesas de casilla eran designados por los presidentes de los comités distritales electorales. Además, para la instalación de las casillas, los miembros de estos órganos determinaban el lugar y el número, de acuerdo con criterios subjetivos y con un margen de maniobra bastante amplio para remover cualquier casilla sin causa justificada.

Finalmente, según la distinción que realiza Barberán,<sup>18</sup> están los actos perpetrados después de la jornada electoral, que fueron básicamente formas de fraude realizadas modificando los datos del acta de escrutinio y cómputo de las casillas, tales como rehacer completamente el acta (en cuyo caso todos los números de ese documento –resultados de cada partido, votos anulados, etc.– resultaban producto de una voluntad personal), agregar un dígito a la derecha del total del partido favorecido, agregarle un dígito a la izquierda (con lo que se agregaban cientos o hasta miles de supuestos votos).

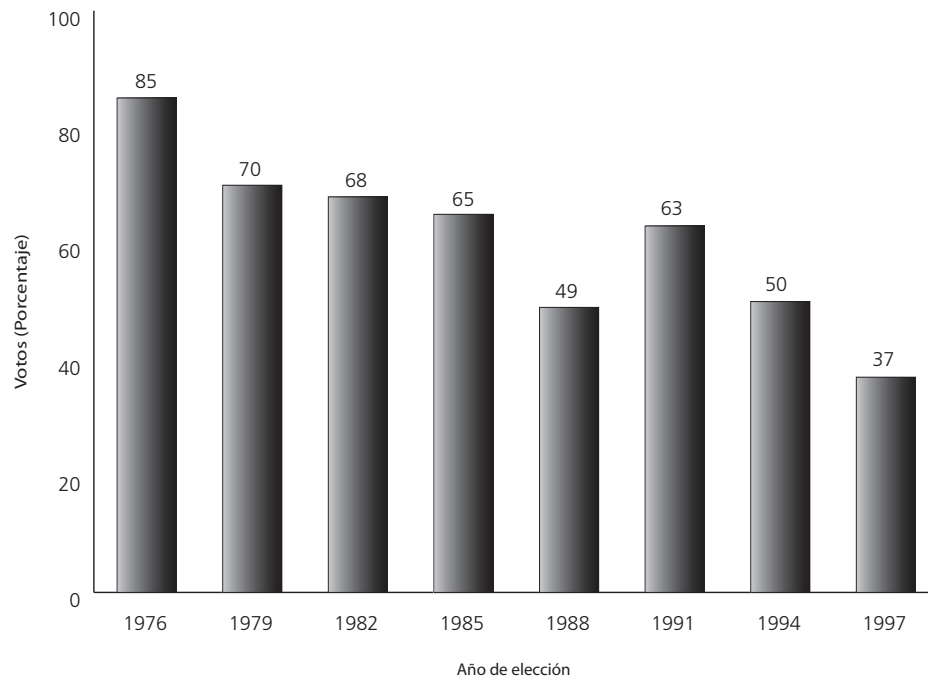
El marco jurídico electoral, que hipotéticamente debía garantizar la limpieza de las elecciones, era aprovechado de manera paradójica por el PRI para cometer fraudes. La LFOPE tenía ciertas lagunas, entre las que se contaba el amplio margen de tiempo considerado para el traslado de la documentación electoral, lo cual permitía que el PRI pudiera alterar los resultados de las elecciones: mientras que para la entrega de la documentación de la casilla a los distritos electorales mediaba un periodo de 24 horas en el caso de las casillas urbanas correspondientes a la cabecera distrital; el plazo era de 48 horas en las casillas urbanas ubicadas fuera de dicha cabecera, y de 72 horas para las casillas establecidas en el medio rural.<sup>19</sup>

La frecuencia con que ocurrieron los fraudes posteriores a la reforma de 1977 evidencian que, al haber otros interlocutores además del PRI, las elecciones y sus resultados comenzaron a ser cuestionados, y la desconfianza se hizo presente, sobre todo por la convicción de los partidos políticos de que las elecciones eran manejadas por quienes detentaban el poder. Es posible identificar núcleos concretos de desconfianza respecto a la organización electoral, de los que hablaré más adelante.

Por otro lado, hay que destacar que la participación de los partidos políticos de oposición en la competencia electoral fue aumentando; así, por ejemplo, para las elecciones de 1979 obtuvieron su registro el Partido Comunista (PC), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM); para 1982 se sumó el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y en 1985 lo hizo el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT).

En ese sentido, uno de los efectos negativos que tuvo la competencia electoral para el PRI fue que vio un descenso importante del porcentaje de votos por los que ganaba las elecciones, tendencia que iba a ser casi una constante durante los siguientes veinte años. Así, por ejemplo, en la elección para diputados de mayoría relativa, en 1976 el partido obtuvo 85% de la votación, mientras que en la de 1979 registró 70%, en 1982 descendió a 68%, en 1985 a 65%, en 1988 a 48%, y sólo en las elecciones de 1991 registraría una recuperación al obtener 63% de los votos, no así en la elección de 1994, en la que alcanzó 50% y, finalmente, en 1997 obtuvo sólo 37%.

Gráfica 1. Votación histórica del PRI en elecciones para diputaciones de mayoría relativa (1976-1997)



Como ya lo he señalado, la manipulación de los instrumentos electorales y, en términos generales, toda una gama de acciones fraudulentas, no sólo fueron toleradas por la Comisión Federal Electoral sino que llegaron a coexistir con las normas formales con las que operaba, incrustándose en la organización como reglas informales a través de las cuales el PRI ganaba las elecciones.

En otras palabras la competencia electoral atrajo los fraudes como alternativa para que el PRI enfrentara a la oposición y a la desconfianza como característica del nuevo sistema electoral, que llegaría a su máxima expresión en la elección presidencial de 1988.

Sin embargo, es importante destacar que fue en el ámbito de las competencias electorales subnacionales donde los partidos políticos de oposición experimentaron la mayor cantidad de irregularidades y donde se desataron los mayores conflictos poselectorales. Por supuesto que la competencia política en los procesos electorales municipales y estatales dio a los partidos de oposición un importante espacio en el poder, siendo en los municipios donde se experimentó primero la alternancia política y, por lo tanto, donde se pueden rastrear con mayor facilidad los fraudes y los conflictos electorales.

En ese sentido, el campo político subnacional será la fuente primordial de inercia y resistencia a la democratización, en lugar del principal semillero de los avances democráticos.<sup>20</sup>

En contraste con lo anterior, el municipio ha sido el laboratorio más importante de la gradual transición democrática de México, ya que en ese ámbito institucional es donde fue posible que, paso a paso, pero sobre todo desde 1989, distintos partidos políticos ejercieran el poder.<sup>21</sup>

Ambas afirmaciones están aparentemente contrapuestas, pues el ámbito subnacional, al ser el primero en experimentar mayor competencia, es también el que tuvo que enfrentar con mayor frecuencia los embates del fraude electoral perpetrado por el PRI,



alcanzando finalmente los partidos de oposición un incremento significativo de triunfos electorales municipales.

Así, por ejemplo, entre 1979 y 1987, a la oposición en su conjunto le fueron reconocidas 135 victorias municipales (de un total de más de 5 mil elecciones: 66 al PAN, 16 a la evolución PCM-Partido Socialista Unificado de México (PSUM)-Partido Mexicano Socialista (PMS), y 53 a otros partidos Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS); Partido Demócrata Mexicano (PDM), etcétera).<sup>22</sup>

En ese periodo, la elección más cuestionada fue la de gobernador del estado de Chihuahua en 1986. Plagada de irregularidades, daba como triunfador al candidato del PRI, lo que detonó movilizaciones de protesta del PAN y del entonces candidato a gobernador, Luis H. Álvarez.

El aumento de conflictos electorales en los estados prueba que ese era el escenario preferido para los fraudes. La correlación entre la presencia de la oposición en la competencia electoral y los conflictos electorales es allí muy significativa; como lo explica Eisenstadt,<sup>23</sup> hay pruebas de la correlación entre mayor representación proporcional de la oposición y aumento en la frecuencia de conflictos poselectorales en estados como Oaxaca, donde el número de municipios en conflicto del estado pasó de 10 en 1971 a 50 en 1980, y a 73 en 1986. Otros estudios confirman estas tendencias, puesto que ocurrieron conflictos poselectorales violentos promovidos por la izquierda contraria al régimen (PSUM, PST, PCM) y por el centro partidario de la transición (PPS, PARM, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Después de que en la elección de Chihuahua fuera reconocido ganador el candidato del PRI por el entonces presidente Miguel de la Madrid, la estrategia tanto de los inconformes como del gobierno cambió para dar solución a los conflictos poselectorales. Ya durante el sexenio del presidente Salinas, la estrategia implicó el despido de gobernadores, o bien la sustitución por un gobernador interino más afín a la oposición.

En total, el presidente Salinas removió de su cargo a 17 gobernadores, destituyendo al mayor número de gobernadores al aceptar las demandas poselectorales de destitución presentadas por la oposición.<sup>24</sup>

Los conflictos poselectorales más representativos durante la década de los noventa fueron los de Guanajuato, Michoacán y Tabasco. En Guanajuato, la elección para gobernador de 1991 fue impugnada por el PAN, y aunque sin pruebas contundentes del fraude, Vicente Fox lanzó una serie de movilizaciones en el estado, que terminaron por remover al recién electo candidato del PRI Ramón Aguirre, colocando a un gobernador interino no proveniente de las filas del PRI sino a un conocido miembro del PAN, Carlos Medina Placencia.

Por otro lado, en 1992 la elección para gobernador en Michoacán no tendría la misma suerte, pues el gobierno de Salinas no medía con la misma vara a toda la oposición. En este caso, aunque el PRD realizó movilizaciones, en ocasiones violentas, el gobierno tardó en ceder la renuncia del candidato electo del PRI Eduardo Villaseñor. Como lo registra Eisenstadt<sup>25</sup> los costos fueron altos para el PRD: cuatro de sus militantes fueron asesinados a balazos, la sede de la campaña de Arias fue incendiada y otros dos militantes, incluso un legislador electo, fueron blanco de balaceras. La presión perredista fue implacable, pues una movilización constante bloqueó el acceso de Villaseñor al edificio del Congreso, y los provocadores del PRD lo emboscaron repetidas veces durante las primeras semanas de su

mandato. El conflicto se resolvió cuando el PRI cedió a las presiones y removió al gobernador, sustituyéndolo por otro priista.

Finalmente, la elección para gobernador del estado de Tabasco en 1994 siguió una dinámica diferente para la solución del conflicto poselectoral. En esta ocasión el enfrentamiento entre el PRD y el PRI fue producto de una serie de irregularidades cometidas por este partido antes, durante y después de la jornada electoral.

El PRI de Tabasco había excedido impunemente en 50 veces el límite autorizado de gastos de campaña, atestado como estaba el aparato electoral del estado de funcionarios parciales. El día de la votación, éstos desplegaron una flagrante “ingeniería” electoral, que incluyó una misteriosa interrupción de la computadora que contabilizaba los votos, la cual volvió a encenderse con 4% menos de votos emitidos. A esto hay que agregar las habituales promociones para “obtener votos” y el consabido llenado de urnas.<sup>26</sup>

Ante este escenario, el entonces candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, encabezó la toma de pozos petroleros, protestas y paros laborales que lo llevarían a negociar con la Secretaría de Gobernación, pero sin éxito alguno. El gobierno del presidente Salinas se había alejado de las antiguas prácticas para remover gobernadores, el trato al que se llegó fue que el secretario de gobernación nombrado por Zedillo, Esteban Moctezuma, estuvo de acuerdo en hacer las veces de consejo salomónico extralegal, dispuesto a anular las elecciones del estado de Tabasco (para gobernador y presidente municipal), si el PRD podía demostrar satisfactoriamente irregularidades en 20% de las urnas. Pero primero los manifestantes tenían que evacuar el lugar de la inminente toma de posesión de Zedillo en la Ciudad de México.<sup>27</sup>

El gobierno entrante se comprometió a llevar a cabo una reforma electoral con la participación del PRD, partido que fue invitado a las mesas sobre la reforma, a las que accedió a participar a cambio de que se revisaran las controversias poselectorales de Tabasco y otros dos estados. La reacción en el PRI tabasqueño fue de protesta, pues se presumía una concertación,<sup>28</sup> y por lo tanto la renuncia de Madrazo a la gubernatura, a lo que respondió tomando las calles. Zedillo carecía del liderazgo del partido como para sustituir al gobernador, y el conflicto poselectoral significó un fracaso para el PRD y sus movilizaciones.

La competencia electoral subnacional fue el escenario de fraudes que derivaron en conflictos electorales, a los que siguió después de las negociaciones, por lo menos en el caso de Guanajuato y Michoacán, una reforma electoral. Las instituciones electorales enfrentaban aún las viejas prácticas del fraude, eran incapaces de brindar garantías de certeza y legalidad respecto de la organización electoral. La desconfianza en el manejo de la contienda y de los resultados de la jornada permanecieron junto con los conflictos poselectorales después de 1988 y hasta mediados de la década de los noventa.

#### 1.4 ACERCA DE LA NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

A propósito de la formalidad de las reglas y la informalidad de las prácticas que dieron vida a las instituciones electorales en México, es probable que éstas muestren lo contrario, a lo que los supuestos teóricos del institucionalismo dejan ver como la función y la operación de las instituciones en general.

Los institucionalistas como North<sup>29</sup> afirman que las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Las instituciones incluyen todo tipo de limitación

que los humanos crean para dar forma a la interacción humana: limitaciones formales, por ejemplo, normas que idean los humanos; limitaciones informales, tales como acuerdos y códigos de conducta.

Por su parte, Peters<sup>30</sup> refiere que una institución se entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y sobre todo rutinas, conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.

Ambas definiciones sugieren que la función principal es reducir la incertidumbre, facilitar la interacción humana a través del establecimiento de límites e incentivos, que regularmente funcionan como lubricante de las relaciones entre los actores debido a la distribución de información que realizan; esto denota un carácter virtuoso o positivo de las instituciones que aparece como constante en la literatura institucionalista. Así, por ejemplo, North<sup>31</sup> afirma que las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Por otro lado, Peters<sup>32</sup> sostiene que las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social.

Los dos conceptos dan por sentada la estabilidad y la disminución de incertidumbre como características inherentes a las instituciones, de las que se benefician los actores en determinados contextos, sin embargo, aunque la intención por la que se crean sea fundamentalmente esa, no siempre logran su cometido. En el caso de instituciones electorales como la Comisión Federal Electoral, los límites e incentivos que se fijaron como guía para la interacción entre los actores políticos dentro de los procesos y contiendas electorales carecían, una vez iniciado el proceso de liberalización del sistema electoral, de un factor fundamental para brindar estabilidad y certidumbre a los partidos políticos: el manejo objetivo e imparcial de la información sobre resultados electorales. La institución electoral y su organización operaron con un sello de parcialidad y discrecionalidad en el manejo de distintos instrumentos electorales; es el caso del padrón electoral, fuente principal de fraudes electorales motivo de reclamos y cuestionamientos a los resultados electorales y de la desconfianza de los partidos de oposición. Lo anterior demuestra que no siempre los comportamientos de los actores políticos se ajustan de manera automática al marco institucional.

Así, competir en procesos electorales significó para los partidos políticos de oposición nadar contracorriente en una cascada de desconfianza que abarcaba desde la organización con la integración del padrón, la expedición de credenciales, la ubicación e instalación de casillas, la designación de funcionarios, hasta la realización de los cómputos de las casillas y los distritos electorales, y, por otro lado, enfrentarse a la parcialidad en la calificación de las elecciones, llevada a cabo por los colegios electorales albergados en el seno de los congresos legislativos, con presencia mayoritaria del PRI, sin la existencia de otras instancias u órganos independientes ante los que se pudieran impugnar las resoluciones de los colegios.

Tanto el diseño de la institución como la ejecución de sus procesos dejaban en los partidos de oposición una fuerte expectativa negativa respecto a los resultados de una elección, mientras que el PRI, y sólo él, era favorecido por las instituciones electorales al reducir la incertidumbre ante la competencia electoral y dotarlo de mayor certeza y estabilidad en cuanto poseía el control de todo el aparato y, por lo tanto, de mejores flujos de información para poder operar.

O, en todo caso, como lo señala Alonso Lujambio,<sup>33</sup> es posible afirmar que la práctica electoral mexicana de la época del PRI hegemónico no generaba certeza procedimental e incertidumbre en los resultados, sino incertidumbre procedimental y certeza respecto de los resultados.

Como ha quedado descrito, la aparición de la desconfianza en la institución electoral no surgió de manera espontánea, sino que fueron una serie de factores que, mediante la experiencia acumulada de competencia política entre el PRI y los partidos opositores, deformaron la voluntad y el derecho al sufragio de todos los ciudadanos, ampliando de este modo el espectro negativo de las acciones del partido hegemónico.

Por otro lado, el fundamento para mantener la institución electoral en esas condiciones, ya rumbo a las elecciones de 1988, descansó en el argumento de que el Ejecutivo federal era en la práctica el único responsable de las elecciones, no obstante la participación del poder legislativo y de los partidos políticos, en virtud de la existencia de una secuencia de nombramientos que en línea recta iba desde la designación de las principales autoridades hasta la integración de las mesas directivas de casilla. El presidente de la República designaba al secretario de Gobernación, quien por mandato del Código fungía como presidente de la Comisión Federal Electoral, teniendo a su cargo nombrar a los presidentes de las comisiones electorales locales y de los comités distritales electorales. A su vez, estos últimos tenían conferida la responsabilidad de designar a los presidentes y secretarios de las mesas de casilla.<sup>34</sup>

La organización de elecciones durante el periodo del PRI hegemónico deja claro que en algunas ocasiones, como lo comenta North,<sup>35</sup> las instituciones o cuando menos las reglas formales están hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder.

La incipiente competencia electoral en la época del PRI hegemónico asemejaba un partido de fútbol en el que el juego se realizaba en una cancha construida en declive, y donde el lugar de los adversarios políticos se encontraba en la parte inferior, es decir, aun cuando los comicios parecerían asemejarse a los de cualquier democracia liberal, las reglas del juego eran desiguales para los participantes.

Las instituciones electorales soportaron en la práctica la interacción de las normas y organización formales que favorecían al partido en el gobierno, con la informalidad arraigada de las prácticas corruptas y fraudulentas del partido.

Ambos factores dificultaron que cualquier otro partido pudiera tener una presencia política significativa en los poderes legislativo y ejecutivo a lo largo del país, por lo que no resulta difícil afirmar que estas instituciones proporcionaban más límites que incentivos, más constreñimientos que oportunidades, así como menores flujos de información para que los partidos de oposición tuvieran la oportunidad de participar en condiciones equitativas de competencia.

## 1.5 LAS REGLAS Y LOS ACTORES

Las dimensiones desde las que la desconfianza en los procesos electorales permiten visualizar y caracterizar el tipo de reglas y las relaciones entre los actores, según lo explica Gómez Tagle,<sup>36</sup> se refieren al funcionamiento de los organismos electorales, a las condiciones de competencia, a las relaciones de poder y a la representatividad de los partidos en la que se sustenta todo sistema electoral.

Ya he señalado que la organización de los comicios desplegaba, desde el Ejecutivo hasta el funcionario de casilla, un número considerable de oportunidades para hacer ganar al PRI dentro de los cauces legales, esto es, que la última palabra para validar la elección se encontraba en manos del propio partido, y en los casos en que existían dudas fundadas sobre los resultados de una elección era difícil poder sancionar a alguien o anular en su totalidad la elección.

Si las normas no se respetaban, no había forma de castigar a quienes infringían la ley; porque las más de las veces fueron las propias autoridades electorales las que se involucraban en el fraude.<sup>37</sup>

Los partidos de oposición no podían apelar el resultado de una elección fraudulenta pues no existían tribunales electorales. Fue en 1987 cuando se creó el primer Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel); sin embargo, como la designación de los magistrados la realizaba el Ejecutivo; las funciones y atribuciones limitaban al tribunal a sólo hacer recomendaciones a los colegios electorales, sin ninguna obligatoriedad para éstos, la restricción para que los magistrados no tuvieran acceso a los paquetes electorales para investigar las irregularidades, ataba al órgano en su conjunto quedando en calidad de accesorio sin mayor trascendencia.

Para que los partidos pudieran impugnar ante el tribunal los resultados de una elección, como lo señala Silvia Gómez Tagle,<sup>38</sup> las pruebas debían presentarse dentro de los plazos previstos por la ley y tener el carácter de documentales públicas. Éste ha sido siempre uno de los obstáculos principales para que exista la impugnación efectiva de los resultados electorales ya que en materia electoral no se admiten como pruebas ni testimonios personales, ni fotografías, ni grabaciones, sino que se necesita tener un notario, un juez o un funcionario autorizado presente frente a los hechos fraudulentos para dar fe de las múltiples irregularidades que puedan existir en un proceso electoral, ya se trate del robo de urnas, la suplantación de representantes, un votante que introdujera más de un voto en la urna, un elector que sufragara en varias casillas, la existencia de presión sobre el electorado, o el voto de personas que acudieran en grupos bajo presión de sus jefes.

Más aun la calificación de las elecciones en manos de los colegios electorales en vez de tribunales electorales, exhibió que los parámetros para determinar la validez de una elección se sujetaban más en criterios políticos que en jurídicos y, generalmente han prestado menor atención a la pulcritud del proceso electoral.<sup>39</sup>

Dicha mecánica garantizaba que el PRI ganara de cualquier forma. Esto continuó hasta 1994, año en que desaparecieron los colegios electorales y se dotó al entonces Tribunal Federal Electoral, creado en 1991, como una instancia especializada para recibir las impugnaciones de los partidos sólo para las elecciones del poder legislativo, manteniendo la elección presidencial en manos del Colegio Electoral hasta 1996, año en que se convirtió en una atribución del Tribunal.

Cabe señalar que los cambios en el Tribunal Federal Electoral sumaron un elemento a la construcción de confianza en los procesos electorales. En la medida en que el tribunal fue ganando autonomía del Poder Ejecutivo, hasta su plena integración al Poder Judicial de la Federación en 1997 –hecho que fue evidente en el momento en que el mecanismo para la designación de los magistrados pasó a ser una tarea de la SCJN, la cual integraba la propuesta de candidatos y la dirigía al Senado sólo para su ratificación–, los procesos electorales se volvieron más confiables.

Sobre todo porque sus competencias y atribuciones se incrementaron en 1993-1994, periodo en el que se le facultó para abrir y revisar los paquetes electorales, y en el que se habilitó la figura legal denominada suplencia de queja, la cual, según lo describe Eisenstadt,<sup>40</sup> consistía en considerar el escrito de protesta inicial, así como la queja formal misma, en los casos en los que esta última estuviera incompleta y pudiera complementarse con la primera; reformular las supuestas violaciones de los demandantes para que se ajustaran mejor a las pruebas ofrecidas y, en casos más extremos, añadir cargos al caso del demandante cuando, durante la inspección de las pruebas, los magistrados descubrieran otras irregularidades.

La gama de pruebas aceptadas para sustentar irregularidades también se amplió; los partidos políticos podían entonces acudir al Tribunal con audiocintas o videos para dar cuenta de infracciones a la ley. En concreto, la ley electoral de 1994 estableció que, para la resolución de los medios de impugnación interpuestos por los partidos políticos, se admitiría el siguiente tipo de pruebas:

a) Documentales públicas; b) Documentales privadas, c) Técnicas; d) Presuncionales legales y humanas y e) Instrumental de actuaciones. [...] [De estas pruebas, serían consideradas documentales públicas:] a) Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales, b) los demás documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia. [...] Serán documentales privadas todos los demás documentos o actas que aporten las partes [...] se considerarán pruebas técnicas las fotografías, otros medios de reproducción de imágenes y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados.<sup>41</sup>

Por otro lado, la obediencia de las sentencias del tribunal por los partidos políticos, en particular por el PRI, tardó en surtir efecto. Así, por ejemplo, Eisenstadt<sup>42</sup> describe que, en 1991, a pesar del mayor prestigio jurídico del tribunal electoral, el Colegio Electoral aún consideraba alterar los resultados de las elecciones con base en causas políticas.

En la misma frecuencia, Gómez Tagle<sup>43</sup> sostiene que el Tribunal Federal Electoral fue dotado de mayor fuerza para sancionar los delitos, en virtud de que sus decisiones debían ser obligatorias para los colegios electorales. Sin embargo, los colegios electorales con frecuencia desatendieron sus recomendaciones y fueron incapaces de realizar una calificación que diera legitimidad al proceso.

En síntesis, los fraudes electorales fueron una fuente de desconfianza de los partidos políticos y de los ciudadanos hacia las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones. Aun cuando el aparato para organizar las elecciones se mantuvo por mucho tiempo en manos del PRI, con reglas hechas a la medida, es decir, atando de pies y manos a los partidos de oposición para impedir una contienda justa, los funcionarios miembros de las instituciones electorales acudían a prácticas extralegales o informales que se venían arrastrando desde la época posrevolucionaria como parte de una cultura en la transmisión de poderes.

Que la organización de las elecciones estuviera en manos del partido en el gobierno; que las reglas de competencia electoral impidieran o, en el mejor de los casos, limitaran la participación de partidos de oposición; que las estructuras de los gobiernos federal, estatal y municipal beneficiaran con recursos públicos a los candidatos del PRI; constituyen tres de

las cinco dimensiones de las que se compone la desconfianza en los procesos electorales y en sus instituciones.

Una cuarta dimensión la representan las prácticas informales y extralegales ejecutadas por los funcionarios que, desde el más alto nivel hasta los miembros de las mesas de casilla, se las arreglaban para alterar los resultados; la quinta abarca la imposibilidad de los partidos para impugnar y comprobar jornadas plagadas de irregularidades, no sólo por la inexistencia hasta 1987 de tribunales electorales sino porque las pruebas para sustentarlas debían ser presenciadas por un notario público o juez.

## 1.6 CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL FRAUDE

Las prácticas fraudulentas arraigadas al PRI-gobierno y a su organización electoral tuvieron como consecuencia evidenciar a un régimen autoritario, que impedía la construcción de un sistema de partidos y la posibilidad de otorgarle al elector distintas opciones políticas para que decidiera libremente sobre ellas por medio del sufragio.

La ausencia de alternativas políticas, las reglas desiguales de la incipiente competencia electoral, ocasionaron un déficit significativo en la legitimidad de los gobiernos priistas. Sin embargo, el mayor daño ocurrió fundamentalmente en la construcción de ciudadanía, puesto que su existencia supone la posesión de una gama de derechos civiles, sociales, y de derechos políticos, pero sobre todo de su ejercicio efectivo, en México esta última esfera se vio considerablemente lesionada y disminuida, pues votar o ser votado fueron prácticas limitadas para los habitantes del país, contrariamente se tradujeron en la imposición de gobernantes, en la manipulación de la voluntad del elector a través del fraude, y en los obstáculos para ser candidato a cargos de elección popular por un partido político distinto del PRI.

La dimensión política de la ciudadanía consagrada constitucionalmente en el derecho que todo mexicano tiene a votar y ser votado era coartada, y distorsionada por las propias instituciones electorales. La inexistencia de la aplicación de penas y castigos severos para quienes cometieran ilícitos en los procesos electorales, permitió que esto siguiera ocurriendo hasta finales de la década de los ochenta.

Los fraudes electorales se evidenciaron por la protesta opositora de los nuevos partidos políticos, la cual tuvo su primera expresión en las elecciones para gobernador del estado de Chihuahua en 1986 y en las presidenciales de 1988, ocasionando conflictos poselectorales con consecuencias políticas importantes que empujaron al PRI-gobierno a negociar reformas en el sistema electoral.

Las consecuencias directas de los fraudes perpetrados por el PRI desencadenaron diversos conflictos poselectorales en los niveles estatal y municipal de toda la república, a los que los partidos de oposición se enfrentaron con estrategias muy diferenciadas. En el caso del PAN, la reacción generalizada ante los fraudes electorales fueron las movilizaciones pacíficas de protesta, acompañadas de recursos de impugnación interpuestos primero ante los colegios electorales cuando éstos autocalificaban la elección, y después ante los diversos tribunales electorales creados a partir de 1986; dicha estrategia le valió que el PRI abriera la compuerta de la negociación para distensar las relaciones con la oposición.

Por otro lado, el PRD llevó a cabo movilizaciones más violentas con la toma de edificios públicos, la quema de urnas y, en términos generales, enfrentamientos directos con las

bases del PRI, que llegaron a costar muchas vidas de militantes perredistas. Con las protestas y movilizaciones callejeras, el PRD no logró echar atrás aquellas elecciones en las que se presumía se había cometido fraude, y mucho menos obligó a su adversario a sentarse para negociar; la respuesta del PRI fue mayor represión y la exclusión como interlocutor para la serie de reformas que vendrían a lo largo de la década de los noventa.

En ese tenor, Eisenstadt<sup>44</sup> reconoce que entre los perredistas eran comunes los conflictos electorales graves e incluso letales, logrando pocas concesiones de los autoritarios, mientras que los partidarios del PAN provocaron pocos conflictos electorales. La dirigencia nacional del PAN intercambió su apoyo a las iniciativas de leyes federales por alcaldías y gubernaturas interinas.

Lo cierto es que, con los conflictos poselectorales, el PRI se vio obligado a adoptar una dinámica en la que tuvo que ceder espacios para la descompresión. En el ámbito de lo estatal, el gobierno de Miguel de la Madrid introdujo la representación proporcional en los gobiernos locales para hacer más llevaderos los conflictos poselectorales.<sup>45</sup>

El descontento por los fraudes electorales llevaría al entonces candidato a la gubernatura del estado de Chihuahua, Luis H. Álvarez, a realizar en 1986 una serie de movilizaciones que incluyeron desde la huelga de hambre hasta la histórica marcha a la ciudad de Querétaro. Lo que exhibió esta gran movilización y la que vendría dos años después encabezada por Cárdenas y el Frente Democrático Nacional ante los resultados fraudulentos de las elecciones presidenciales de 1988, fue el poco soporte de las instituciones electorales a la competencia y pluralidad política, y la gran desconfianza hacia sus formas y procesos de organización electoral.

Una vez reconocido el triunfo de Salinas de Gortari, éste pactó con el PAN una serie de reformas que servirían para limpiar la elección, a cambio de que dicho partido no se sumara a las movilizaciones de protesta convocadas por Cárdenas. La negociación con el PAN era evidente, no sólo porque en años anteriores había sido una oposición leal al régimen, sino porque en esa elección obtuvo 260 escaños de los 500 que componían la Cámara de Diputados, lo que le daba amplio margen de acción. Ante la falta de legitimidad de la presidencia de Salinas, se buscaron otras vías para dar sustento al nuevo gobierno.

Es el caso del denominado "Compromiso" pactado entre el PAN y el gobierno, en el cual, según lo exponen Labastida y López Leyva,<sup>46</sup> el gobierno que asumía el poder carecía de legitimidad de origen, pero el PAN le ofrecía al mismo tiempo una legitimidad secundaria que podía conquistar si se asumía como gobierno de transición, comprometido con la democratización, el pluralismo, la justicia social y la soberanía nacional.

Este periodo corresponde a la caída del sistema de partido hegemónico, con 1988 como el año de crisis en el sistema electoral y, podemos añadir, una crisis de legitimidad, la cual da lugar a una serie de reformas negociadas que caracterizó a la transición democrática.<sup>47</sup>

En el inicio de las reformas electorales de 1989-1990 puso una atención especial en el alejamiento del control y la organización de las elecciones por el partido en el gobierno, hecho sin precedentes en la historia político electoral del país.

De este modo, se da paso a remontar y desarticular gradualmente los núcleos más fuertes de la desconfianza en las instituciones electorales que tanto los partidos políticos como los ciudadanos habían adquirido a lo largo del tiempo.

Dichos núcleos de desconfianza eran: 1) que la Secretaría de Gobernación fuera la encargada de organizar los comicios y realizar el cómputo final de las elecciones; 2) que



la misma secretaría, a través de las juntas distribuidas en cada uno de los 300 distritos electorales del país, designara a los funcionarios de casilla; 3) que la integración del padrón electoral y la expedición de la credencial para votar careciera de transparencia y vigilancia en sus técnicas de elaboración, aunado esto a la discrecionalidad con la que se podía otorgar más de una credencial por ciudadano y rasurar o inflar el padrón de electores, según conviniera a los intereses del partido gobernante; 4) que la impresión de boletas electorales no contara con candados de seguridad para evitar su falsificación.

NOTAS DEL CAPÍTULO 1

- 1 Julio Labastida y Miguel López Leyva, "México una transición prolongada (1988, 1996/1997)", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, octubre-diciembre de 2004, p. 753.
- 2 Silvia Gómez Tagle, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, G. V. Editor, 1994.
- 3 Arturo Núñez Jiménez, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 74.
- 4 Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, p. 268.
- 5 Pablo Javier Becerra Chávez, "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005. p. 307.
- 6 Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 74.
- 7 Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 22.
- 8 Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, abril-junio de 1993, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 9 Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, p. 18.
- 10 Andreas Schedler, "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, enero-marzo de 2004, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 59.
- 11 Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 110-111.
- 12 *Op. cit.*, p. 105.
- 13 Julio Labastida y Miguel López Leyva, *op. cit.*, p.756.
- 14 Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, pp. 106-126.
- 15 José L. Barberán, *Radiografía del fraude electoral*, México, Nuestro tiempo, 1988.
- 16 Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, pp. 54-56.
- 17 Instituto Federal Electoral, *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*, México, 2005, p. 39.
- 18 José L. Barberán, *op. cit.*, p. 62.
- 19 Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 108.
- 20 Todd A. Eisenstadt, *Cortejando la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, México, El Colegio de México, 2004, p. 107.
- 21 Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 77.
- 22 *Op. cit.*, p. 81.
- 23 Todd A. Eisenstadt, *op. cit.*, p. 175.
- 24 *Ibid.*, p. 179.
- 25 *Ibid.*, p.189.
- 26 *Ibid.*, p. 191.
- 27 *Ibid.*, p. 192.
- 28 La concertación es un término acuñado en el argot político, que hace alusión al acto de concertar y ceder. Significó durante mucho tiempo, el arreglo político al que acudían los par-

tidos, fuera de las instituciones formales, para negociar soluciones a conflictos poselectorales. En términos generales, los arreglos a los que llegaban los partidos políticos, se llevaban a cabo en mesas de negociación oficiosas, las cuales encarnaron un tipo de institución informal. Véase Todd A. Eisenstadt, *op. cit.*

- 29 Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 14.
- 30 Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo*, España, Gedisa, 2003, p. 50.
- 31 Douglas North, *op. cit.*, p. 15.
- 32 Guy Peters, *op. cit.*, p. 159.
- 33 Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 107.
- 34 Arturo Núñez Jiménez, *op. cit.*, p. 114.
- 35 Douglas North, *op. cit.*, p. 20.
- 36 Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, p. 14.
- 37 *Ibid.*, p. 16.
- 38 *Ibid.*, p. 23.
- 39 *Ibid.*, p. 18.
- 40 Todd A. Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 133-134.
- 41 *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 296.
- 42 Todd A. Eisenstadt, *op. cit.*, p. 126.
- 43 Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, p. 20.
- 44 Todd A. Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 28-29.
- 45 *Ibid.*, p. 85.
- 46 Julio Labastida y Miguel López Leyva, *op. cit.*, p. 764.
- 47 Jacqueline Peschard, *op. cit.*



## 2. El combate a la desconfianza, nuevas reglas, nuevos actores

### 2.1 ACTORES Y CURSOS DE ACCIÓN PARA DESMONTAR LA DESCONFIANZA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

La forma de reducir la desconfianza fue un proceso bastante complejo, que involucró en primera instancia elaborar un tejido de acuerdos entre los distintos actores políticos, para definir los elementos concretos y precisos que levantaban sospecha en la organización de los comicios, y soportar después el diseño de estrategias instrumentadas mediante cursos de acción para desarticular las expectativas negativas.

Este proceso se concretó con seis reformas realizadas a lo largo de los últimos 20 años. Pese a su carácter distintivo, todas tienen en común propósitos de negociación y ámbitos de regulación semejantes, entre los que se encuentran los siguientes:

1. Eliminar el conflicto producido por una estructura de partido de gobierno que propició un cerco para impedir el acceso a otros partidos a los espacios de representación y a la toma de decisiones.

2. Fortalecer el frágil sistema de partidos y crear las condiciones para una competencia política real.

3. Establecer parámetros de regulación que propiciaron la confianza y certidumbre a los actores políticos (partidos y ciudadanía), al concretar la definición de reglas del juego electoral y de los arreglos institucionales que se derivan de ellas.

4. Promover comportamientos políticos cooperativos, al ofrecer incentivos a aquellos actores que optaron por intervenir en las reformas y acatar los acuerdos derivados de ellas.<sup>1</sup>

Es pertinente aclarar que la desarticulación de la desconfianza en los procesos electorales no se logró de una vez y para siempre, y que tampoco la construcción de confianza en la institución electoral es definitiva, por el contrario, con cada elección se pone a prueba la institución electoral, por lo que existe la posibilidad de refrendar la confianza depositada, o bien, de que se levanten nuevos núcleos de desconfianza.

Una vez hecha esta aclaración, y con el propósito metodológico y analítico de comprender en qué consisten, tanto la desarticulación de la desconfianza como la construcción de confianza, realizaré una distinción acotada en el tiempo que va de 1990 a 1996, para diferenciar dos momentos en este proceso de reformas electorales: por un lado, el que llevó a cabo la desarticulación de la desconfianza en la celebración de los comicios, y por otro aquel que construyó la confianza en las instituciones electorales durante el periodo señalado; ambos corresponden a etapas distintas, que no excluyentes.

El primer momento comienza con las reformas de 1989-1990, en las que se atendió fundamentalmente al desmontaje de los núcleos de desconfianza, dirigiendo las baterías hacia el desmantelamiento del control gubernamental sobre las elecciones. En este sentido, al tiempo que se fueron eliminando las expectativas negativas sobre la institución electoral, también se modificaron las relaciones entre los actores políticos, pero, sobre todo, se levantó una base de confianza que se ampliaría con las siguientes reformas electorales. Quiero destacar los siguientes elementos sobre los que se asentó esta base de confianza:

1) Una institución autónoma. Como lo explica Woldenberg,<sup>2</sup> el 15 de agosto de 1990 se emite el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). En él se plantea un cambio importante en la forma de concebir la institución que organiza las elecciones, ya no como una instancia subsidiaria de la Secretaría de Gobernación, sino, según la Constitución, como un organismo “autónomo, con personalidad y patrimonio propios”. Así nace el Instituto Federal Electoral (IFE).

El diseño de la nueva institución buscó en la legitimidad de la Cámara de Diputados la base desde la que se contribuiría a la construcción de confianza, estableciendo un mecanismo de participación incluyente que abarcó una cadena de acciones de las fracciones parlamentarias, de las máximas autoridades electorales y de los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General y los 32 órganos locales, es decir, el diseño de una autoridad electoral plenamente confiable sigue una lógica de eslabonamiento hacia abajo. De esta manera, no se hace más que prolongar el criterio de construcción de confianza y del acuerdo político de cada una de las partes.<sup>3</sup>

2) La incorporación de recursos tecnológicos para transparentar y dar certeza a la designación de los ciudadanos funcionarios de casilla. Esto se logró a través de un proceso de insaculación aleatorio, realizado con la base de datos de los ciudadanos inscritos en la lista nominal contenida en un sistema informático. La importancia de este hecho es doble, primero, por la utilidad de la tecnología, y segundo, por la participación ciudadana en las jornadas electorales, que significó la imparcialidad en la recepción del voto y en el escrutinio y cómputo en las casillas.

Todo esto fue posible gracias a dos reformas electorales; la primera estableció que la designación de los miembros de las mesas directivas de casilla –un presidente, un secretario y dos escrutadores– se hiciera por sorteo en las juntas ejecutivas distritales. El procedimiento indicaba realizar la insaculación de 20% de ciudadanos de las secciones electorales de cada distrito, y la posterior selección por la junta distrital de aquellos con mayor escolaridad entre los insaculados, a los que se capacitaría y evaluaría para el buen desempeño de sus funciones. Finalmente, la junta integraría una propuesta para someter a la aprobación de cada consejo distrital.

La segunda reforma, hecha en 1994, añadió al citado procedimiento una segunda insaculación, es decir, a los primeros ciudadanos que resultaban seleccionados, una vez evaluados por las juntas distritales y ya capacitados, se les registraba en una base de datos que volvía a ser sometida a sorteo, con un criterio de búsqueda que privilegiaba a aquellos con mayor nivel de escolaridad, con los que finalmente se integraban las mesas directivas de casilla.

3) La creación de un servicio profesional electoral, con el que la organización electoral aseguraba tanto la eficiencia y capacidad en el cumplimiento de las tareas de la Junta General Ejecutiva y de los órganos desconcentrados en los 300 distritos electorales, como

la garantía de poseer mejores flujos de información hacia las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; de Partidos Políticos y Radiodifusión; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica, integradas de forma permanente por los miembros del Consejo General.

La fortaleza que el servicio profesional supone para la institución descansa fundamentalmente en la capacitación técnica y especializada que se hace en cada una de las áreas de la organización, y que conduce a un dominio en el manejo de distintos tipos de recursos, ya sean informáticos, jurídicos, de capacitación electoral, contables o administrativos; además, como valor agregado, la contratación de personal se realiza mediante concursos abiertos y no a través de la influencia que pueden ejercer relaciones personales.

4) La construcción de instrumentos electorales que incorporaron la tecnología como un insumo que coadyuvó a dismantelar la desconfianza asentada en la manipulación que en el pasado se había experimentado, brindando certeza a esa etapa del proceso electoral; es el caso del padrón electoral, la credencial para votar y la distritación electoral. Muchos de los procedimientos iniciados en la creación de estos instrumentos electorales se mantuvieron y se institucionalizaron con el paso de los años.

Por otro lado, un elemento importante para el segundo momento, que corresponde sólo analíticamente a la construcción de confianza en la institución, fue la reforma electoral de 1996, con la que se dio paso a la imparcialidad del IFE, gracias al diseño institucional autónomo que lo separó del poder ejecutivo. Este segundo momento, que es complementario del anterior, se refiere básicamente a la construcción de confianza en la institución mediante la experiencia electoral, es decir, se llevó a cabo poniendo en práctica el contenido de las reformas, durante las siguientes elecciones constitucionales. A partir de las experiencias obtenidas en los procesos electorales, tanto los partidos políticos como los ciudadanos elaborarían juicios para evaluar el funcionamiento del IFE, sentando así conocimientos previos sobre la eficacia de la organización electoral, el apego a las reglas y el respeto a los resultados electorales. Dichos elementos constituyen una especie de capital social del cual se valen los distintos actores para construir una serie de expectativas sobre futuros procesos electorales.

La experiencia electoral permitió la acumulación de conocimiento, enriqueciendo no sólo a los ciudadanos y a los partidos políticos, sino a la propia institución, pues con cada elección se pusieron a prueba las capacidades internas de la organización electoral, en cuyo desarrollo y resultados positivos se basa la confianza interna. En este sentido, la confianza interna, es decir, la confianza en las capacidades propias, es fundamental para inspirar confianza en el exterior. Entonces, el proceso de construcción de confianza tuvo continuidad en la interacción de los actores políticos, los ciudadanos y su relación con el IFE.

Es posible afirmar lo anterior en virtud de que la confianza no surgió con el mero diseño de las reglas y los mecanismos que garantizaron en el papel el respeto al voto: hacía falta ponerlos en práctica, observar si las conductas y las prácticas de los actores políticos, incluido el gobierno, se modificaban o ajustaban a las reformas recién aprobadas. Habían de echarse a andar para que tanto ciudadanos como partidos políticos pudieran hacer una evaluación basada en la experiencia electoral vivida.

## 2.2 LA DIMENSIÓN TÉCNICA DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y EL USO DE TECNOLOGÍA, ¿INSUMOS PARA GANAR CONFIANZA?

En este proceso de reformas electorales, considero importante profundizar la importancia que tuvieron la dimensión técnica de la organización electoral y el uso de la tecnología, como dos elementos que se sumaron a la construcción de la confianza institucional.

En primer lugar, la dimensión técnica de la organización electoral se incorporó a través del servicio profesional de carrera como una instancia permanente, que permitió dotar de imparcialidad y de eficiencia a la estructura operativa y administrativa del IFE. El servicio profesional electoral, orientado a desarrollar las capacidades técnico-profesionales de sus miembros, también rompió con las viejas formas de contratación laboral basadas en relaciones con compromisos políticos previos, amistad y compadrazgo.

Esto es muy importante porque sintetiza muy bien la lógica de construcción de operación del IFE: las elecciones deben ser instrumentadas por personal dedicado exclusivamente a ellas, sometido a evaluación sistemática y especializado en sus tareas y funciones.<sup>4</sup>

La selección por concurso abierto de los funcionarios miembros del servicio profesional electoral, la especialización del perfil del puesto, la continua capacitación y evaluación del personal ya contratado, pueden verse como el fortalecimiento de las capacidades internas a las que la institución ha recurrido para brindar confianza en los actores que en el marco de los procesos electorales se relacionaron con ella.

Este tipo de confianza se denomina confianza interna; al estar basada en las capacidades técnico-profesionales, ella ha facilitado que la relación con los partidos políticos, cuando se trata de organizar las elecciones, fluya sin tantas fricciones, y ha hecho posible que los ciudadanos que participan, ya sean votantes o funcionarios miembros de una casilla, cuenten con el respaldo de una serie de mecanismos precisos, que se desdoblan desde la estructura organizativa para que las jornadas electorales puedan llevarse a cabo en las mejores condiciones. Además, las capacidades técnico-profesionales del personal permitirían el adecuado manejo de la tecnología para la construcción y el uso de nuevos instrumentos electorales.

La confianza interna del IFE, además de contar con el soporte del servicio profesional electoral, requirió necesariamente la revisión y modificación de otros aspectos que en el pasado despertaron suspicacia en los procesos electorales y en sus organizadores. Un núcleo fundamental de la desconfianza al que las autoridades electorales tuvieron que hacer frente fue el padrón electoral.

La integración y el uso de este instrumento habían hecho evidentes la falta de control sobre el registro de los ciudadanos que se inscribían y el día de la jornada no aparecían en lista nominal, o de aquellos que ya muertos seguían formando parte de ésta, y, en general, la discrecionalidad con la que se manejaba el empadronamiento en secciones y distritos electorales donde se tenía registrada mayor presencia de los partidos políticos de oposición. Estas condiciones incrementaban las posibilidades de que se realizara un fraude.

Lo anterior constituía razón suficiente para que el padrón fuera motivo de impugnación y descalificación por parte de los partidos políticos de oposición, con lo cual se convirtió en tema del debate político, sobre todo después de lo sucedido en las elecciones presidenciales de 1988.

A raíz de esta inconformidad, se hicieron acuerdos para la reforma electoral de 1989-1990, que incluían la necesidad de elaborar un nuevo padrón electoral. Los trabajos reali-



zados para esto trazaron una lógica de acciones colectivas encaminadas a la participación, tanto de los partidos políticos como del Registro Federal de Electores, estableciendo mecanismos de control y supervisión en cada una de las etapas, que se llevarían los siguientes cuatro años. Cabe señalar que los trabajos para conformar el padrón se iniciaron antes de que naciera el IFE, institución que les daría seguimiento y continuidad.

La tecnología se incorporó como una herramienta para hacer más eficiente la elaboración y la utilización del padrón, y se extendería también a otros instrumentos electorales. Aunque su incorporación no fue inmediata en todas las áreas que componían el IFE, constituyó un proceso paulatino que comenzó en el Registro Federal de Electores. La razón de que se iniciara en esta instancia descansa fundamentalmente en el hecho de que el padrón electoral había sido el instrumento más cuestionado por sus múltiples irregularidades y su manipulación en el pasado inmediato. Juan Manuel Herrero Álvarez, ex director del Registro Federal de Electores,<sup>5</sup> comenta lo siguiente, en relación con la importancia del nuevo padrón: “El IFE nacía, y el IFE nació sin tener un recurso informático; y el IFE vivió todo el tiempo del recurso informático que se creó en el Registro Federal de Electores”.

Lo interesante del programa del padrón electoral es que los cursos de acción que siguió para dismantelar la desconfianza se orientaron a incorporar elementos mucho más técnicos, utilizando avances tecnológicos para mejorar la transparencia, la eficacia y la confiabilidad de sus procesos.

Uno de los aspectos clave para la construcción de credibilidad fue la incorporación de tecnología. A través de distintos recursos tecnológicos se buscó dotar de elementos de seguridad y de control a los nuevos instrumentos electorales.<sup>6</sup>

La implantación, tanto de nueva tecnología como de técnicas especializadas en áreas específicas de la organización electoral, fue considerada no sólo en función de su eficiencia, sino también por el significado de imparcialidad que trae consigo el uso de una metodología de carácter científico, la que estableció una serie de candados y controles que alejaba la posibilidad de que las elecciones sufrieran la manipulación política.

Se eligió la tecnología, en buena medida, porque los actores políticos que participaron en estos procesos la consideraron un elemento imparcial, no sujeto a la voluntad de las partes, que permitiría traducir los acuerdos políticos en procedimientos ciertos y eficaces.<sup>7</sup>

Por otro lado, la concepción del programa para la conformación del nuevo padrón ocurriría en el seno de la entonces Comisión Federal Electoral, la que acordó crear una Comisión Especial para la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral y la Concertación entre los partidos políticos nacionales, en cuyos trabajos se incluyó el tema del Registro Nacional de Electores. Cada uno de los partidos políticos expresó su propuesta para hacer confiable el registro de los electores, coincidiendo en los siguientes puntos: *a)* manejo del padrón electoral por los partidos políticos; *b)* elaboración de un padrón electoral infalsificable, mediante la creación de una cédula nacional de identidad; *c)* creación de un registro nacional ciudadano y expedición de una credencial ciudadana con efectos de cédula de identidad; *d)* elaboración de una credencial para votar infalsificable.<sup>8</sup>

El inicio de los trabajos vendría después del acuerdo firmado por los partidos políticos en 1990. Concretamente, el 4 de mayo de 1990 se determinó la elaboración de un nuevo padrón electoral, y el marco legal e institucional en el que se desarrollarían los trabajos del Programa Nuevo Padrón 1991.<sup>9</sup>

En dicho acuerdo se consideró: 1) la utilización de la técnica censal en su totalidad para el registro de ciudadanos en edad de votar; 2) la participación de los partidos para

vigilar los trabajos del Registro Federal de Electores a través del denominado Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos, cuya actividad consistió en conocer y analizar las diferentes actividades del programa y expresar sus observaciones de carácter técnico; tenía la facultad de nombrar al menos dos asesores técnicos y un coordinador, organizar su trabajo de acuerdo con las áreas técnicas y conformar los subgrupos de trabajo necesarios. Las observaciones se discutían colectivamente y las propuestas se adoptaban por consenso.<sup>10</sup>

Un factor imprescindible para el programa del padrón fue la estructura de trabajo que incentivó la participación de los partidos, propiciando una lógica de acción colectiva cuyo resultado apuntaba hacia una mayor confianza e imparcialidad en la organización electoral. Si bien es cierto que en la ejecución del proyecto se incorporaron avances tecnológicos, éstos no hubiesen rendido frutos sin la aprobación de los partidos participantes.

Cabe recordar que la acción colectiva, como bien lo explica Olson,<sup>11</sup> es una construcción social para resolver el problema de la cooperación en determinados grupos, que lo mismo poseen objetivos comunes que intereses divergentes con racionalidades propias. En virtud de que la cooperación requiere un mínimo de integración, los individuos no actuarán de manera cooperativa a menos que sean coaccionados o que encuentren determinados incentivos para dirigir sus acciones hacia el interés común, incentivos pueden ser positivos o negativos, materiales o sociales.

Así, los partidos políticos que participaron en los grupos de asesores para la construcción del nuevo padrón, lo hicieron motivados por los incentivos de evitar la comisión de fraudes y de transparentar la transmisión de poderes, mediante la verificación de las diferentes etapas del proceso electoral, lo que eventualmente coadyuvaría a evitar conflictos políticos posteriores a una elección.

Y es que una característica importante de la acción colectiva es que produce beneficios que se proveen a todos los miembros del grupo y de los que es difícil excluir a otros individuos. En ese sentido, lo que genera la acción colectiva es un bien público, como lo señala Olson;<sup>12</sup> un bien común, colectivo o público se define aquí como un bien cualquiera tal que, si una persona equis, que forma parte de un grupo, lo consume, no puede serle negado a los otros miembros del grupo.

El bien público que generó la participación de los partidos políticos y la autoridad electoral, en esa lógica de acción colectiva relacionada con las diversas actividades del nuevo padrón, fue la confianza. La confianza como un bien público que se deriva de la acción colectiva, no sólo resolvió los problemas de cooperación en esos grupos, sino que también facilitó la incorporación de tecnología.

De esta forma, el proceso de construcción de confianza debería cumplir, tanto con los requisitos de carácter técnico y procedimental como con una evaluación aprobatoria de los partidos.<sup>13</sup>

Por otro lado, al crearse el IFE, los trabajos sobre el padrón continuarían hasta su concreción, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y de los respectivos directores del Registro Federal de Electores desplegados en las 32 juntas locales y en las 300 juntas distritales, quienes se encargarían de integrar el nuevo padrón electoral siguiendo cuatro procedimientos: 1) se aplicaría la técnica censal para conformar el Catálogo General de Electores; 2) el padrón electoral se integraría a partir del registro de los datos obtenidos por el Catálogo; 3) se incorporarían los ciudadanos que realizaran una solicitud para su inscripción en el padrón y se les expediría una credencial para votar; 4)

el registro definitivo que se ocuparía en los procesos electorales sería la llamada lista nominal de electores, que contendría a aquellos ciudadanos que hubieran recibido su credencial de elector.

Como lo explica Rodrigo Morales Manzanares, consejero electoral del IFE:

El programa del nuevo padrón se caracterizó por múltiples controles en cada una de las etapas, en los operativos de campo, en los procesamientos electrónicos de información, y los partidos políticos llevaron a cabo actividades de supervisión en donde también llegaron a participar empresas privadas; el grupo de trabajo de técnicos de los partidos se organizó en varios subgrupos: operativo de campo, informática, cartografía, comunicación e integración. En muy poco tiempo los partidos alcanzaron un nivel técnico de interlocución muy elevado lo que les permitió realmente ejercer la supervisión a que estaban llamados.<sup>14</sup>

En la construcción de un nuevo padrón electoral existió un sinnúmero de controles por parte de autoridades electorales y partidos políticos, en gran medida por la desconfianza acumulada en procesos electorales altamente cuestionados. Cabe recordar que la desconfianza tiene como consecuencia que la interacción entre distintos actores se sujete a un mayor número de mecanismos de supervisión y control, aumentando los costos de las operaciones, y en general haciendo menos fluido el proceso de relación.

Como lo expone Noemí Luján Ponce,<sup>15</sup> una de las características más notables del Programa Nacional del Padrón fue la presencia de controles en cada una de sus etapas, tanto para el operativo de campo como para el procesamiento electrónico de información. Hubo además un conjunto de actividades de supervisión realizadas por partidos políticos, autoridades electorales y empresas privadas. También existían actividades extraordinarias de revisión minuciosa de las tareas de empadronamiento en distritos y secciones determinados aleatoriamente a petición de los partidos políticos. Los procedimientos informáticos estaban sometidos igualmente a un conjunto de controles. Se establecieron claves de acceso a los sistemas para garantizar que sólo el personal autorizado pudiera cargar información en la base de datos; se implementaron programas de verificación que permitieran la rastreabilidad y el cruce de información de cada etapa y sistemas de control estadístico de la información.

Cabe señalar que las personas contratadas para realizar dichos trabajos provenían de la iniciativa privada, fundamentalmente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pues contaban con experiencia y conocimientos técnicos en censos y levantamiento de encuestas, registro en bases de datos y utilización de sistemas informáticos.

Un dato importante, que en definitiva sumó confianza en este instrumento, fue la facultad que se otorgó a los ciudadanos y partidos políticos para inconformarse por deficiencias u omisiones del padrón, a las que se daría atención en las juntas locales respectivas, las que según la ley deberían dar respuesta 30 días antes de la elección.

Así, el padrón electoral pasó de ser una lista de ciudadanos poco confiable, en virtud de la falta de control y supervisión en su manejo, a ser una de las bases de datos e imágenes más grandes del mundo, soportada por una infraestructura de cómputo que consta de 18 centros regionales y un centro nacional de cómputo y es la articulación de un conjunto de programas de comunicación, cartografía, informática, operativos de campo, de actualización y depuración en donde se ha hecho gala de un despliegue tecnológico inédito.<sup>16</sup>

En la desarticulación de la desconfianza y la construcción de confianza en los instrumentos electorales convergieron cuando menos tres elementos: el primero fue la participación de los partidos políticos a través del Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos (GATPP), cuyo acceso a la revisión del padrón se dio gracias a la existencia, tanto de los 32 centros estatales de consulta, como de sus similares en cada uno de los 300 distritos electorales; el segundo fue el uso de tecnología en cada uno de los programas, como base del manejo imparcial de diversos instrumentos electorales; y el tercero fueron las auditorías externas.

En otras palabras, la apuesta por la tecnología como elemento generador de certeza, de eficiencia y de confianza; la creación de los espacios de participación de los partidos políticos en la supervisión y el control de los procesos, y las auditorías externas múltiples a que se ve sometidos este instrumento electoral son los tres ejes que explican mejor la historia del padrón electoral mexicano.<sup>17</sup>

Como resultado del tipo de interacción establecida entre los partidos políticos concentrados en el GATPP y las autoridades del Registro Federal de Electores, se logró institucionalizar la parte del proceso de construcción de confianza relacionada con la participación de los distintos actores políticos en la conformación de instrumentos electorales.

Aunado a lo anterior, la existencia de la Comisión Nacional de Vigilancia y su reproducción en el nivel de las juntas locales y distritales permitió reforzar los trabajos de evaluación y supervisión del padrón electoral, que se integraría con el director ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su caso, los vocales correspondientes de las juntas locales o distritales, quienes fungirían como presidentes de las respectivas comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un secretario designado por el respectivo presidente. La Comisión Nacional de Vigilancia contaría además con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.<sup>18</sup>

Dentro de las funciones de estas comisiones destacan las siguientes:

- a) Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en este Código;
- b) Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;
- c) Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores;
- d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral. [...] La Comisión Nacional de Vigilancia conocerá de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial.<sup>19</sup>

Florencio González Negrete comenta así la participación de los partidos políticos en los órganos de vigilancia del padrón electoral:

Tuvo como objetivo transparentar lo que estaba pasando, la transparencia es uno de los aciertos desde la perspectiva técnica que desde entonces ha tenido el Registro Federal de Electores, buscar esta transparencia y el entendimiento técnico, de conocer qué es lo que se estaba haciendo y porqué se estaba haciendo nos fue llevando a comprender los avances, ciertamente era difícil, los puntos de vista eran distintos, hacer un tratado técnico, hacerlo bien, no necesariamente significaba que iba ser aceptado por los partidos políticos, los partidos políticos teníamos que ser convencidos de que las soluciones que se estaban planteando eran las soluciones que se requerían para que hubiera esa transparencia en los instrumentos, seguridad, [...] y no

es por costumbre que lo seguimos haciendo, sino porque ésta es una de las características que tiene que tener el trabajo de los representantes de los partidos en la Comisión Nacional de Vigilancia. Lo primero fue que efectivamente había que tener una interlocución técnica con los partidos políticos, en donde los técnicos que representaban a los partidos entendieran, conocieran, vieran, espulgaran, revisaran, se metieran a fondo y conocieran realmente qué es lo que estaba pasando. El segundo acierto es ir diseñando e institucionalizando nuestra participación que ya estaba fundamentada en la ley, y se crea el Grupo de Asesores Técnicos de los Partidos Políticos, y luego el grupo de la Comisión Nacional de Vigilancia y el Comité Técnico de Supervisión y Evaluación, como el grupo técnico de trabajo diario, [...] que tiene fundamentos legales y donde se institucionaliza la participación de los partidos [...] y donde el trabajo fue fundamentalmente eliminar vulnerabilidades.<sup>20</sup>

Por otro lado, las auditorías, tanto las internas como las externas, realizadas por empresas privadas, fueron acciones que se instrumentaron para la construcción del nuevo padrón, pero que de cierto modo se institucionalizaron para brindar mayor certeza y confianza al instrumento electoral. Para las elecciones de 1991 se realizarían cuando menos siete auditorías nacionales y 31 locales en distintas entidades del país.

De estos estudios, dos son los más relevantes. Uno, la verificación nacional muestral llevada a cabo por la Comisión Nacional de Vigilancia, en la que estaban representados los partidos políticos, concluyó que el padrón representaba, como máximo, 4.3% de inconsistencias en el nivel nacional, lo cual en aquel entonces resultaba aceptable. El otro instrumento derivó de la creación del Comité Técnico del Padrón Electoral, por decisión del Consejo General, comité que estuvo integrado por diversos especialistas en distintas áreas y supervisó los trabajos de una empresa privada que hizo una revisión sistemática de los efectos legales y procedimentales del proceso de incorporación de la fotografía en la credencial para votar, de los sistemas informáticos, de los formatos y de la consistencia de la información de la base de datos. Los resultados indicaron que existía 97.42% de consistencia en la información contenida en la base de datos, en relación con la del almacén y la proporcionada por la ciudadanía.<sup>21</sup>

Para 1994, el Consejo General del IFE acordó realizar una auditoría externa al padrón electoral, la cual sería objeto de seguimiento y supervisión por el Consejo Técnico del Padrón Electoral (CTPE).

El CTPE diseñó cuatro procesos de evaluación del padrón: *a)* auditoría legal y procedimental de la fotocredencialización, *b)* revisión de aspectos de procesos informáticos, *c)* verificación muestral de consistencias e inconsistencias de la base de datos –almacén–ciudadanía, *d)* balance de formatos de credencial.<sup>22</sup>

La auditoría al programa de credencialización consistió en certificar que los procedimientos señalados al aplicarse el programa de entrega de credencial se hicieran en tiempo y forma. La revisión de aspectos informáticos consistió en verificar que en las bases de datos de los ciudadanos se capturaron y procesaron los datos que señala el Cofipe, y en revisar que los procedimientos informáticos se apegaron a los criterios establecidos y se apoyaron en documentación existente. La verificación muestral se realizó cuantificando las inconsistencias mediante la revisión documental, su referencia geográfica y la entrevista domiciliaria. En cuanto a los formatos de credenciales, fueron auditados los controles de recepción, almacenamiento y distribución de los insumos para la elaboración de credencial, así como los controles de reposición.<sup>23</sup>

Como se ha podido observar a lo largo del capítulo, la mera incorporación de tecnología en los procesos organizacionales o en el diseño de instrumentos electorales no explica en sí misma la creación de confianza institucional; éste es un proceso mucho más complejo, que indudablemente requirió la participación de distintos actores políticos de diferentes maneras, tanto para construir acuerdos como para aprobar las reglas y los procedimientos a seguir.

Se pueden señalar cuando menos cuatro elementos que convergieron para hacer de la organización electoral una institución confiable en el uso y la construcción de sus instrumentos electorales: 1) los puntos de acuerdo a los que llegaron el IFE y los partidos políticos, que brindaron mayor solidez al proceso de incorporación de tecnología; 2) la tecnología, por ser una herramienta precisa y objetiva en el manejo de la información; 3) la dimensión técnica de la organización electoral basada en el servicio profesional, que permitió efectuar la ejecución del programa del padrón con personal calificado y de acuerdo con una metodología ordenada, sistematizada y con reglas; 4) la supervisión y los diversos mecanismos de control a los que el instrumento fue sometido por parte de los partidos políticos y las auditorías externas, y la posibilidad que se otorgó al ciudadano de revisar las listas nominales antes de una elección.

En ese sentido, para que el registro fuera confiable debía ser construido bajo la vigilancia y convalidación de los partidos políticos. Se incorporó la tecnología que hiciera eficientes, imparciales, neutrales, precisos y objetivos los procesos de construcción de la base de datos y de producción de la credencial; todo ello era necesario mas no suficiente, pues era indispensable el aval político de los partidos, tanto a la tecnología como a la forma de su aplicación en el caso concreto, para que dejaran de desconfiar y erradicaran cualquier suspicacia.<sup>24</sup>

En la misma frecuencia, Noemí Luján Ponce<sup>25</sup> sostiene que se requería profundizar el nivel de participación de los partidos políticos y de los ciudadanos como uno de los mecanismos fundamentales para lograr que los esfuerzos operativos y tecnológicos permitieran generar un marco de relaciones de confianza y cooperación y sacara a los instrumentos electorales de la arena del cuestionamiento y de la disputa política.

La tecnología ha facilitado el manejo transparente e imparcial de los trabajos, y sigue siendo un insumo en constante expansión para el mejoramiento de los instrumentos electorales. Así, por ejemplo, el uso de caracteres biométricos en la revisión y depuración del padrón –que no es otra cosa que el uso de las huellas digitales de los ciudadanos captadas en imágenes digitalizadas– es capaz de detectar, con un programa informático, la duplicidad de registros ciudadanos y señala las inconsistencias en un tiempo mucho menor que cuando se utiliza la tecnología actual.

También con relación a la construcción del padrón, se iniciaron otros programas paralelos vinculados: el programa de digitalización de la cartografía electoral y el programa de fotocredencialización, instrumentos ambos que serían fundamentales para la construcción de confianza en la institución electoral.

El programa de la nueva credencial para votar con fotografía fue una inquietud desde que se plantearon los trabajos del padrón electoral; sin embargo, instrumentar en el nivel nacional la nueva credencial para votar requería un tiempo que excedía la fecha de las elecciones de 1991, por lo que se inició después que hubo pasado el proceso electoral.

Las características básicas del programa se definieron en dos instancias; primero, en la reunión de la Comisión Nacional de Vigilancia del 14 de febrero de 1992, y, posteriormente, en la Sesión del Consejo General del IFE del 30 de abril del mismo año.<sup>26</sup>

En términos generales, se acordó lo siguiente: 1) expedir una nueva credencial para votar con fotografía, que permitiría al ciudadano ocuparla como identificación oficial en la realización de trámites en instituciones públicas; 2) establecer la obligación del ciudadano de acudir a los módulos del IFE para solicitar su credencial; 3) incluir suficientes mecanismos de seguridad para evitar la falsificación; 4) permitir el ejercicio del derecho a votar sólo a aquellas personas que contaran con la nueva credencial.

Al igual que los trabajos del padrón electoral, el programa de la nueva credencial tuvo la participación de los partidos políticos a través del GATPP, de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Consejo General. Éste aumentó su presencia en los trabajos –en comparación con la que tuvo en la elaboración del padrón electoral–, reforzando y muchas veces orientando la dinámica de la participación de los demás organismos electorales.

De este modo, los acuerdos tomados por la Comisión Nacional de Vigilancia y el Consejo General definieron el perfil y la problemática del nuevo programa, tanto en cuestiones operativas como tecnológicas. Detrás de cada acuerdo hay decisiones que impactaron en la elección de opciones operativas y tecnológicas.<sup>27</sup>

Así, por ejemplo, se propuso que la emisión de la nueva credencial incluyera mecanismos de seguridad tales como un código de barras, holograma, fotografía a color, además de que su elaboración fuera mediante un procedimiento laminado y de fusión molecular, con el uso de una película con trama de seguridad para la toma de la fotografía. Asimismo, se acordó el despliegue de módulos, tanto fijos como móviles, para cubrir una demanda aproximada de 45 millones de credenciales, en un plazo no mayor de 20 meses.

La tecnología y los acuerdos políticos articulados a su alrededor llegaron a su punto crucial cuando hubo que seleccionar el tipo de tecnología que se va a utilizar en la nueva credencial. Fueron básicamente dos las opciones: la primera –que se puede denominar tecnología de punta– consistía en obtener una impresión a partir de la digitalización de una imagen captada por video; la segunda –que se puede denominar tecnología comercial, consistía en la toma de la fotografía y su impresión en papel, su incorporación a los instrumentos electorales que lo requiriesen y su posterior digitalización por medio de un sistema de escaneo. Para la impresión de las credenciales existían las siguientes opciones: fotografía electrónica, fotografía instantánea, fotografía de 35mm, impresión láser, inyección de tinta e identógrafo.<sup>28</sup>

Todas las opciones fueron sometidas a concurso de licitación internacional, para que la empresa ganadora suministrara la tecnología de acuerdo con las especificaciones diseñadas por el IFE. A la convocatoria acudieron 20 empresas, entre las que se encontraban Kodak, IBM y Polaroid, siendo las últimas dos las que presentaron las mejores ofertas.

Sin embargo, al no cumplir ninguna de ellas con las necesidades tecnológicas requeridas, se declaró desierta la licitación y se decidió adquirir de manera directa tanto los servicios como la tecnología, de tal suerte que se invitó a IBM y Polaroid a presentar nuevas propuestas técnicas.

Para julio de 1992 se decidió que las dos empresas participarían en el suministro de servicios y tecnología. Polaroid sería responsable del suministro de la película de revelado instantáneo, de la elaboración de credenciales y del suministro de los equipos y servicios necesarios para la instalación de los módulos. IBM se encargaría de aportar el equipo, los sistemas y los servicios de apoyo y mantenimiento necesarios para desarrollar la captura, el procesamiento y la impresión de los datos, y la creación de la base de imágenes con la foto, la firma y la huella.<sup>29</sup>

Finalmente, la nueva credencial para votar con fotografía quedó integrada y se expidió con aproximadamente 16 tipos de controles, tales como tramas de papel, fotografía invisible con las siglas del IFE, un holograma, la huella digital, la firma, así como datos del año de registro en el padrón, entidad, sección electoral, etc. El costo total de este programa y el del padrón electoral ascendió a mil millones de dólares.

La tecnología participó también de manera importante en el proceso de distritación, llevado a cabo por el IFE en 1996. Gracias al insumo tecnológico del Programa de Digitalización de la Cartografía Electoral, se podría observar en la computadora o imprimir en planos la geografía electoral de todo el país con distintos niveles de desagregación.<sup>30</sup>

Cabe señalar que antes de que la organización electoral se centralizara en una sola institución, fundamentalmente durante la primera mitad del siglo XX, la definición de los distritos electorales se realizaba manualmente, con el uso de mapas y estadísticas, buscando sobre todo un equilibrio en el número de habitantes de cada demarcación.

Sin embargo, en 1996 el IFE tomaría la decisión de que el proceso de distritación se diera como la combinación de dos visiones: por un lado, que se apoyara en el trabajo de un sólido equipo científico y técnico que, asistido por la computadora, desarrollara de manera transparente el escenario final de la distritación, y, por otro, que se tomara en cuenta la opinión de los partidos políticos.<sup>31</sup>

La fórmula de participación de los partidos políticos y el uso de tecnología serían una constante para la elaboración de instrumentos electorales y para la construcción de confianza en la organización electoral. La tecnología brindó imparcialidad en el manejo de la información, y la presencia de los partidos implementó mecanismos de supervisión y control de los procedimientos.

El IFE dio un paso irreversible, en lo que a transparencia se refiere, al utilizar recursos informáticos y sistemas de información geográfica de vanguardia en el proceso de distritación. Esta forma de operar deja pocas o nulas posibilidades de manipulación y garantiza a los ciudadanos la nitidez del proceso.<sup>32</sup>

El éxito del uso de tecnología y de la participación activa de los partidos políticos en los procedimientos para dar forma a los instrumentos electorales se ha logrado institucionalizar, y prueba de ello es que la segunda distritación, realizada de 2004 a 2005, evidencia un mayor uso de la tecnología, como lo señala Luis Carlos Ugalde, consejero presidente del IFE, cuando expresa que con el uso masivo de computadoras y con el avance tecnológico del espacio cibernético con la Internet, la comunicación satelital, las graficadoras de alta resolución, las bases de datos relacionales y la capacidad de almacenamiento de enormes cantidades de información, entre otras posibilidades, el Instituto hizo un notable despliegue de innovación.<sup>33</sup>

La relación de la tecnología con la participación política es clave, no sólo para lograr la eficiencia, sino para crear confianza en estos instrumentos electorales. En otras palabras, la definición de los distritos electorales fue un proceso en el cual la tecnología y la política se utilizaron como insumos básicos para construir confianza.<sup>34</sup>

El desarrollo de cada uno de los programas institucionales como el padrón electoral, la digitalización de la cartografía, la fotocredencialización, la impresión de las boletas, las actas y demás materiales electorales ocupados durante la jornada electoral, así como la transmisión de los cómputos electorales de cada distrito a la junta local respectiva y de ésta al Consejo General, y el Programa de Resultados Preliminares, entre otros, propiciaron no sólo la desarticulación de la desconfianza de los partidos y los ciudadanos, sino, sobre



todo, la construcción de la confianza interna del IFE. Acudieron al recurso tecnológico de punta para satisfacer la demanda de elecciones limpias, transparentes e imparciales que exigían ciudadanos y partidos políticos, ampliando sus capacidades ejecutivas y operacionales, pero sobre todo trataron de brindar garantías adicionales a las reformas electorales que alejaron al poder ejecutivo del control de los comicios.

### 2.3 EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA CONFIANZA INSTITUCIONAL

Ha sido largo el camino recorrido para que los ciudadanos y los partidos políticos tuvieran confianza en la institución electoral. Las distintas reformas constitucionales, la construcción de los instrumentos electorales, la implementación de tecnología, la profesionalización de la organización, la participación activa de los partidos políticos y la existencia de un tribunal electoral autónomo permitieron que el funcionamiento del IFE cosechara experiencias positivas acumuladas. Según la Encuesta Nacional sobre Confianza en Instituciones levantada por Consulta Mitofsky en 2005, el IFE se ubicaba en el tercer lugar como la institución que generaba más confianza entre los ciudadanos, con una calificación de 7.4, sólo precedida por el Ejército, con 7.8 de calificación, y la Iglesia, con 8.2.<sup>35</sup>

La confianza que acumuló el IFE en los procesos electorales serviría como una especie de capital social al que acudirían los gobiernos y legislaturas de todas las entidades del país durante poco más de una década, para que nacieran institutos electorales estatales inspirados en el diseño institucional del IFE. Así, por ejemplo, en 1992 se creó el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa; un año después, en noviembre de 1993, se creó el Consejo Estatal Electoral del estado de Sonora; en mayo de 1994 surgió el Instituto Electoral de Chiapas; en octubre del mismo año, el Instituto Estatal Electoral de Durango; el siguiente año, 1995, en el mes de marzo, apareció el Instituto Electoral de Aguascalientes, y en mayo, el Instituto Electoral de Oaxaca y el Instituto Electoral de Michoacán; en 1996 se crearon el Instituto Electoral del Estado de México, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, el Instituto Electoral de Tabasco, el Instituto Estatal Electoral de Morelos y el Instituto Electoral de Querétaro; en 1997 se sumó a los anteriores el Instituto Electoral de Jalisco, en 1999 el Instituto Electoral del Distrito Federal, en 2000 el Instituto Electoral de Baja California y el Instituto Electoral de Puebla; finalmente, en 2001, se creó el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.<sup>36</sup>

Por otro lado, es importante señalar las bondades que atrae la confianza institucional para la relación entre distintos actores. La confianza permite una interacción con menos fricciones y menos mecanismos de control y supervisión; además, reduce la incertidumbre en escenarios de información incompleta, aunque una de sus funciones fundamentales es brindar información de manera equitativa; la confianza permite incluso ahorrar en costos de información.

La confianza institucional es un fenómeno complejo que no se explica con la mera confianza en las reglas; es necesario observar en qué medida los comportamientos humanos se han modificado mediante las reglas; en qué medida el funcionamiento de la organización y de los actores que participan en ella crea un vínculo de interdependencia, y cómo dicha interdependencia genera cierto tipo de expectativas para escenarios futuros.

Toda relación de confianza supone la existencia de dos o más polos interrelacionados, los cuales corresponden a: 1) un actor que confía, es decir, de quien se requiere la inver-

sión de expectativas positivas sobre las acciones de otro actor; y 2) un actor que es el depositario de la confianza. Dicho supuesto, trasladado a la realidad, puede encontrarse con que más de un actor cumpla con las funciones de inversor y depositario de expectativas al mismo tiempo.

Así, por ejemplo, en el contexto de los procesos electorales existen tres actores interrelacionados: ciudadanos, partidos políticos y autoridades electorales. En un primer escenario, los ciudadanos representan el polo que invierte en expectativas positivas para depositarlas en la autoridad electoral, que sería el polo depositario de la confianza. En un segundo escenario, se advierte que la relación entre los partidos políticos y la autoridad electoral exige una mayor complejidad para la construcción de confianza, puesto que ambos actores necesitan la cooperación mutua; la función, tanto la de la inversión de expectativas como la de depositario de ellas, se realiza de forma bidireccional, ambos actores juegan al mismo tiempo el rol de inversor y el de depositario, es decir, los partidos esperan que la autoridad conduzca los trabajos de la organización electoral con imparcialidad y certeza, mientras que la autoridad espera que los partidos ajusten su conducta a las reglas establecidas.

La confianza permite que la interdependencia no se rompa o se vuelva frágil, sin embargo, tampoco se conquista de una vez y para siempre: es necesario refrendar en cada encuentro la reputación ganada.

Los procesos electorales organizados por el IFE modificaron los comportamientos de los partidos políticos y los de la propia institución electoral, permitiendo reanudar mediante el ejercicio de votar y ser votado la construcción de ciudadanía. La confianza ganada por el IFE impactó de manera directa en la forma en que los ciudadanos percibían y valoraban su voto, es decir, fomentó una cultura mucho más democrática que en el pasado, pues las viejas prácticas de fraude, corrupción y coacción fueron rechazadas por los propios ciudadanos. Como señala Andreas Schedler en un estudio realizado en habitantes de zonas rurales marginadas para conocer la aceptación o el rechazo de prácticas clientelares como la compra del voto, en el que se aplicaron entrevistas cualitativas en distritos electorales en los que el PRI había obtenido 80% de votos válidos en la elección de 2000,

La expresión de los ciudadanos cuando se les pide que den su apreciación personal de la compra de votos o cuando se les pregunta de sus propias reacciones a las ofertas clientelistas, los entrevistados expresan un compromiso sistemático, incluso apasionado, con el ideal democrático de la autonomía personal [...] el sentimiento anticlientelista es fuerte entre los ciudadanos mexicanos, aun entre aquellos que viven en comunidades rurales pobres. Al parecer, al menos entre los estratos menos marginados y más politizados a los que llegaron las entrevistas, el frenesí de las ofertas clientelistas que han creado mucho ruido en las contiendas electorales durante los últimos años, han tenido una recepción helada de parte de los supuestos beneficiarios. Contra el prejuicio común, los residentes de áreas rurales marginadas tienden a rechazar los intentos dirigidos a despojarlos de sus derechos al sufragio a cambio de favores materiales.<sup>37</sup>

Asimismo, el comportamiento de los partidos políticos con respecto a las nuevas instituciones electorales sufrió cambios que, si bien no ocurrieron de manera inmediata en su totalidad, con el paso de los años fueron incrementando su apego y obediencia; así, por ejemplo, hacia 2000, la observancia del PRI-gobierno de las solicitudes del tribunal electoral era la norma; además, en ese año se obedecieron 90% de las citaciones del tribunal electoral a las autoridades electorales, en comparación con 34% en 1988.<sup>38</sup>

Por su parte, el PRD dejó de utilizar demandas de “machote” para inconformarse ante los tribunales electorales, como lo hizo en 1994, año en el que cerca de 65% de los recursos poselectorales fueron demandas de machote que contenían formatos elaborados de antemano. La mayoría constaba de un solo formato, en ocasiones con un espacio especial para ser llenado por los demandantes.<sup>39</sup>

Aunque con mucho trabajo debido a la composición social del partido, el PRD logró privilegiar los cauces institucionales en vez de los arreglos oficiosos; en este sentido, afinó su estrategia para no tomar palacios municipales y no iniciar movilizaciones antes de obtener una resolución de los tribunales.

Finalmente, el PAN –cuya estrategia para presentar recursos de impugnación ante los tribunales fue mucho más eficaz, y que se acompañó en algunas elecciones por una serie de negociaciones oficiosas con el PRI–, abandonó estas prácticas en la medida en que las instituciones se hicieron más autónomas y que los actores encontraron certeza suficiente para modificar su conducta.

De este modo, en el verano de 2000, los tres partidos se pusieron en manos de las instituciones electorales de México, volviendo habituales las demandas jurídicas formales posibilitadas por la institución como recurso legal, en lugar de ser un mero escalón hacia las instituciones oficiosas, las demostraciones callejeras y las mesas de negociación.<sup>40</sup>

NOTAS DEL CAPÍTULO 2

- 1 Yolanda Meyenberg Leycegui, "Reformas electorales, definiciones institucionales y comportamientos políticos. El caso de México", en Yolanda Meyenberg Leycegui y J. Mario Ramos (coords.), *Las reglas y los comportamientos: 20 años de reformas institucionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 249.
- 2 José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 27.
- 3 *Op. cit.*, pp. 43-44.
- 4 *Ibid.*, p. 28.
- 5 Juan Manuel Herrero Álvarez, "Conformación del padrón electoral mexicano", ponencia presentada en el Seminario sobre Retos del Padrón Electoral: México en perspectiva comparada, México, Instituto Federal Electoral, 11 de mayo de 2006.
- 6 Noemí Luján Ponce, *Tecnología y procesos electorales en México 1988-1994. Entre la democracia y el control político*, México, 1997, p. 214. Tesis (doctorado de Investigación en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- 7 Noemí Luján Ponce, "Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 2000, p. 45.
- 8 Noemí Luján Ponce, *Tecnología y procesos electorales en México 1988-1994*, *op. cit.*, p. 197.
- 9 *Ibid.*, p. 189.
- 10 *Ibid.*, p. 202.
- 11 Mancar Olson, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, Grupo Noriega, 1992.
- 12 *Op. cit.*, p. 24.
- 13 Noemí Luján Ponce, *Tecnología y procesos electorales en México 1988-1994*, *op. cit.*, p. 203.
- 14 Rodrigo Morales Manzanares, "Tres lustros del padrón electoral en México", ponencia presentada en el Seminario sobre Retos del Padrón Electoral: México en perspectiva comparada, Instituto Federal Electoral, 11 de mayo de 2006.
- 15 Noemí Luján Ponce, *Tecnología y procesos electorales en México 1988-1994*, *op. cit.*, p. 225.
- 16 Noemí Luján Ponce, "Tecnología electoral y democracia en México (1988-1994)", México, *El Cotidiano*, núm. 65, noviembre de 1994, p. 106.
- 17 Rodrigo Morales Manzanares, *op. cit.*
- 18 *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 147.
- 19 *Op. cit.*, p. 148.
- 20 Florencio González Negrete, "La participación de los partidos en órganos de vigilancia sobre el padrón", ponencia presentada en el Seminario sobre Retos del Padrón Electoral: México en perspectiva comparada, Instituto Federal Electoral, 11 de mayo de 2006.
- 21 Rodrigo Morales Manzanares, *op. cit.*
- 22 José Woldenberg, *op. cit.*, p. 3.
- 23 *Loc. cit.*
- 24 Instituto Federal Electoral, *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*, México, 2005, p. 15.
- 25 Noemí Luján Ponce, *Tecnología y procesos electorales en México 1988-1994*, *op. cit.*, p. 267.
- 26 *Ibid.*, p. 270.
- 27 *Ibid.*, p. 272.

- 28 *Ibid.*, pp. 292-293.
- 29 *Ibid.*, p. 296.
- 30 Noemí Luján Ponce, "Tecnología electoral y democracia en México (1988-1994)", *op. cit.*, p. 109.
- 31 Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, p. 29.
- 32 *Loc. cit.*
- 33 *Ibid.*, p. 13.
- 34 *Ibid.*, p. 17.
- 35 Confianza en Instituciones, Encuesta Nacional en Viviendas, Estudio de opinión, México, Consulta Mitofsky, 2005, p. 3.
- 36 Los datos sobre el año de creación de los diferentes institutos electorales fueron obtenidos en la página electrónica de cada uno de ellos.
- 37 Andreas Schedler, "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, enero-marzo de 2004, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 82-93.
- 38 Todd A. Eisenstadt, *Cortejando la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, México, El Colegio de México, 2004, p. 137.
- 39 *Op. cit.*, p. 146.
- 40 *Ibid.*, p. 150.



### 3. Las huellas de la confianza institucional en la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal

#### 3.1 LAS FORMAS DE GOBIERNO, LAS FIGURAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS ELECCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

Para entender cómo es que la confianza institucional ganada por el Instituto Federal Electoral (IFE) fue un factor importante en el nacimiento de otros institutos electorales locales, en particular el del Distrito Federal, es indispensable describir el contexto sociopolítico e histórico con el que se articuló, en lo relativo a la forma de gobierno y la elección de los gobernantes en la capital.

Por ser la entidad donde residen los poderes federales, el Distrito Federal ha transitado desde su creación –el 18 de noviembre de 1824– por distintas formas de gobierno y de participación ciudadana, diferentes a las del resto de las entidades del país. Después de la revolución, en 1917, la Constitución estableció la figura de un gobernador del Distrito Federal designado por el presidente de la República, figura que coexistía con autoridades municipales electas.

Puesto que la Constitución de 1917 no consideró al Distrito Federal como un estado, no estableció un órgano legislativo local, sino que depositó las funciones legislativas para la entidad en el Congreso de la Unión. Este diseño constitucional se completó con la previsión de que los magistrados y jueces serían nombrados por el Congreso de la Unión, y el procurador general por el presidente de la República.<sup>1</sup>

A cien años de la creación del Distrito federal, Álvaro Obregón hizo desaparecer tanto los municipios electos como la figura del gobernador. En su lugar, se establecieron un jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF), nombrado y removido a voluntad del presidente de la República, y 13 delegados, uno para cada una demarcación territorial, designados por el jefe del Departamento, por lo que los habitantes del Distrito Federal quedaron excluidos de la elección de sus gobernantes locales durante más de 60 años.

La acción de suprimir el derecho al voto de los habitantes del Distrito Federal desató un intenso debate. Por un lado, los partidarios de esta idea argumentaban, como lo explica Pablo Javier Becerra,<sup>2</sup> la imposibilidad de la coexistencia en la misma entidad de dos poderes cuya fuente fuera el voto popular, y concluían necesariamente que el presidente de la República debía ejercer el gobierno del Distrito Federal por medio de un empleado suyo.

Por otro lado quienes defendían el régimen municipal en el Distrito Federal argumentaban en contrario:

No sé por qué va a haber incompatibilidad entre los poderes federales y el municipio; entonces admitiríamos que no es posible la existencia del pacto federal en la República. Si fuésemos a

admitir que los poderes federales se lesionan por alguna disposición municipal, entonces admitiríamos también que las disposiciones municipales no pueden existir donde residen los poderes de un estado, porque existe la misma relación.<sup>3</sup>

Ante la supresión de los municipios en el Distrito Federal y en compensación a la falta de elección de gobernantes locales, se creó en 1928 una figura conocida como Consejo Consultivo de la Ciudad de México, que suponía una forma de representación ciudadana en los asuntos y problemas de la capital. Se trataba de un organismo de representantes políticamente designados con el propósito de “auxiliar” al regente de la Ciudad de México en el gobierno de la capital.<sup>4</sup>

El Consejo Consultivo se integraba por 13 personas electas por el presidente de la República a propuesta de diversas organizaciones como la Cámara de Comercio, las cámaras industriales, campesinos, profesionistas, empleados, etc. Pese a que intentó ser una forma de representación institucional, que inclusive se extendió a cada una de las delegaciones, pronto fue presa del corporativismo del partido antecesor del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Nacional Revolucionario (PNR) ya que: 1) en los nombramientos influirían los líderes del partido; 2) se designaron entre los grupos organizados que debido a su capacidad de movilización, podían causar dificultades en la capital. De los 13 delegados del Consejo, el mayor número de puestos (tres) estaba reservado para los trabajadores, mientras que la mayoría de los demás grupos tenía un solo representante cada uno.<sup>5</sup> Para 1941 habían desaparecido los consejos delegacionales, presa de la ineficacia. En 1970, en el sexenio del presidente Luis Echeverría, con la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* se crearon las juntas de vecinos, como una nueva figura de participación ciudadana en la que se canalizaban las demandas y los intereses de los habitantes de la ciudad. Fueron una especie de puente entre la ciudadanía y las autoridades del DDF, que se estableció a razón de una junta vecinal por delegación; tenían carácter consultivo y carecían de poder de decisión.

Las juntas vecinales estaban compuestas por 20 miembros, de los cuales cuando menos cuatro debían ser mujeres y dos, jóvenes, los que ocupaban los cargos de presidente, secretario y vocal, durando en su encargo tres años. Sus funciones establecían una estrecha relación con el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, entre ellas estaban las siguientes:

1. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente.
2. Proponer al delegado las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de servicios públicos y sugerir otros. [...]
- 4) Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos públicos y privados, que se presten en la delegación. [...]
6. Informar al Consejo Consultivo de la Ciudad de México los problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan podido resolver y rendir un informe mensual de sus actividades; [...]
9. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad, proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos.<sup>6</sup>

Para 1978 se crearon en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal otras dos figuras de participación ciudadana, que agregaban otro nivel más cercano a los habitantes de la Ciudad: las asociaciones de residentes y los comités de manzana, compuestos estos últimos por un jefe de manzana, un secretario y tres vocales, con funciones muy



similares a las de las juntas vecinales –esencialmente, captar y canalizar las demandas de cada manzana, organizar mejoras a través de aportaciones económicas propias y dar informes de los resultados–. Dichos comités fueron electos por voto universal en abril de 1980, situación que no ocurría con ninguna autoridad local desde la supresión de los municipios en 1928.

Aunque importantes por su carácter electivo, los comités de manzana no tuvieron la fuerza esperada; las asambleas carecían de reglamento, además de que las audiencias con las autoridades quedaban sujetas a la voluntad del delegado y el regente, quienes en última instancia no estaban obligados a ejecutar las sugerencias y observaciones a las políticas públicas.

El fracaso de las figuras de participación ciudadana, una tras otra, llevó a plantear una reforma política en el Distrito Federal, sobre todo después de los terremotos de septiembre de 1985, que evidenciaron la falta de canales para la participación, y que también superaron por mucho la capacidad de respuesta y la organización del gobierno. En 1987, el PRI promovió una iniciativa ante la Cámara de Diputados en la que se propuso la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Alejada por mucho de lo que sería un órgano legislativo local, sus funciones estaban acotadas a formular recomendaciones e iniciativas, sin vínculo obligatorio, acerca de los programas urbanos y administrativos. Podían emitir bandos.<sup>7</sup>

Más adelante, a principios de los años noventa, siendo regente de la Ciudad Manuel Camacho Solís, se dio inicio a una serie de audiencias públicas, con el propósito de conocer la opinión y el interés de los habitantes del Distrito Federal sobre temas como los derechos ciudadanos y formas de gobierno. Como parte de una reforma política, un grupo de asambleístas y ciudadanos, entre los que se encontraban empresarios, intelectuales, artistas y políticos, convocaron a un plebiscito a realizarse el 21 de marzo de 1993 para conocer la opinión de los ciudadanos acerca de tres preguntas relacionadas con una reforma política: a) ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?; b) ¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?; c) ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con poder legislativo propio?

Las respuestas que arrojaron las dos últimas preguntas fueron las siguientes: la de elección de gobernador tuvo 84.80% a favor y sólo 12.91% en contra, mientras la de un poder legislativo propio contó con 84.28% de preferencias y apenas 13.18% en contra.<sup>8</sup> Derivado de la expresión ciudadana recogida en el plebiscito, el 10 de septiembre del mismo año la Cámara de Diputados aprobó la reforma política del Distrito Federal, en la que se acordó:

1. La elección directa del jefe de Gobierno del DDF a partir de 1997, [...] 2. El otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, a partir de 1994; 3. Mayor autonomía de los delegados y participación de la asamblea en su ratificación, y 4. La creación de los Consejos de Ciudadanos, figura nueva de participación ciudadana.<sup>9</sup>

Los Consejos Ciudadanos y las anteriores figuras trataban de achicar el vacío de representatividad que tenían los habitantes de la ciudad. Aunque para 1994 ya se contaba con el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, todavía en muchas materias se dependía de la voluntad política de la Cámara de Diputados.

Por otro lado, los consejos ciudadanos fueron electos por sufragio universal, en 365 áreas en las que se dividió el Distrito Federal. Los consejeros electos duraban en su cargo tres años. Según lo establecía la *Ley de Participación Ciudadana*, fueron diseñados para cumplir importantes tareas, incidiendo en la toma de decisiones de los delegados; así, por ejemplo, sesionarían en pleno para conocer y aprobar los planes operativos de los delegados, en cuanto al uso de suelo, seguridad pública y protección civil, agua potable, equipamiento urbano.<sup>10</sup>

La renovación de los consejos debía ser organizada por ellos mismos, ante la ausencia de un organismo electoral propio. El carácter ciudadano de estas figuras preocupó desde el inicio a los partidos políticos de oposición; sintiéndose excluidos para formar parte, interpusieron un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que determinara si la *Ley de Participación Ciudadana* era o no inconstitucional por impedir precisamente a los partidos políticos presentar candidatos en las elecciones de consejeros ciudadanos.<sup>11</sup>

En 1998, siendo Cárdenas el primer jefe de Gobierno electo por sufragio universal, abolió los consejos ciudadanos y promulgó una nueva ley de participación ciudadana que creaba otra figura, denominada comités vecinales, con funciones similares a sus antecesoras. Entre sus atribuciones estaban las siguientes:

I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia; II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y propuestas presentadas por los ciudadanos de su comunidad. [...] VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y las delegaciones; ...<sup>12</sup>

La elección de los comités fue organizada por el recién creado Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en cada uno de los barrios, pueblos y colonias de la ciudad, sumando 1 352 comités. Aunque con poca participación, entraron en funciones ese mismo año. Al igual que las otras figuras, esta especie de triangulación de las demandas de los habitantes de las colonias no tuvo la eficacia esperada; así lo demostraron los hechos y una encuesta realizada entre 1 362 vecinos –entre los que se encontraban los miembros coordinadores de 688 comités–, quienes opinaron que estas figuras mantienen una escasa relación con la comunidad, índices muy bajos de actividad, no cuentan con apoyos financieros para la realización de sus tareas y manifiestan desconfianza e incredulidad en las instituciones y en los partidos políticos.<sup>13</sup>

Desde 1999 estos comités no se han renovado, a pesar de que el segundo jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, reconociera la necesidad de reformarlos: “los 1 352 comités tienen facultades limitadas, sólo se ocupan de gestiones y trámites, por eso los transformaremos en gobiernos vecinales. Es decir, vamos a crear la cuarta instancia de gobierno”.<sup>14</sup> Pese a la buena voluntad sólo se logró que los antiguos comités recibieran anualmente 500 mil pesos para realizar, de acuerdo con distintas propuestas elaboradas y votadas por los propios vecinos, obras en beneficio de las comunidades.

A pesar del fracaso de las figuras de participación ciudadana es importante observar el trayecto hacia la consolidación de los derechos ciudadanos de los habitantes de la capital, quienes finalmente obtuvieron el derecho de elegir a sus gobernantes. Por lo tanto, es reciente la experiencia electoral de los capitalinos, negada no sólo por ser la ciudad la sede de los poderes federales, sino porque desde los años cuarenta el Distrito Federal mostró una tendencia a favorecer a los partidos políticos de oposición, situación que siempre incomodó al PRI. Así lo muestran las elecciones presidenciales de 1970, en las que el Distrito

Federal registró 29.41% de los votos en favor de la oposición, en contraste con el nivel nacional, donde ésta sólo obtuvo 13.83%; para 1982, la oposición aumentó su porcentaje de votos en la Ciudad a 41.11%, muy superior a lo que obtenía en el nivel nacional, que era 24.37%; en las elecciones presidenciales de 1988, el porcentaje que la oposición capitalina obtuvo fue el más alto de su historia, con 72.47% de los votos, mientras que en el nivel nacional alcanzó 51.07%.

### 3.2 LA CREACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

El estatus jurídico político del Distrito Federal ha sido producto de una serie de reformas político electorales que iniciaron en 1996, como parte de un esfuerzo de los partidos políticos de oposición por extender los cambios que en el nivel federal se manifestaban con el sentido de la consolidación de un mejor sistema electoral, con instituciones plenamente autónomas e imparciales. En ese marco de reformas federales se planteó la necesidad de que los habitantes de la capital pudieran elegir, tanto a sus gobernantes como a sus representantes legislativos.

Los trabajos de la reforma política de 1996 modificaron los aspectos relativos a las elecciones locales, introduciendo por vez primera la elección de la figura de jefe de Gobierno, terminando así con el nombramiento presidencial del regente de la ciudad. Asimismo, quedó establecido que las demarcaciones político administrativas de la Ciudad fueran encabezadas por un jefe delegacional.

En la discusión de este punto, algunos partidos coincidieron en que en las diferentes delegaciones debían crearse órganos colegiados, elegidos también por sufragio universal. Como lo explica Pablo Javier Becerra,<sup>15</sup> el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido del Trabajo (PT) coincidían, con matices, en el establecimiento de órganos colegiados de gobierno parecidos a los ayuntamientos, a lo que el PRI se oponía rotundamente, por lo que la única reforma que se hizo estableció el nombramiento de los delegados por el jefe del Distrito Federal y la ratificación de la Asamblea.

De este modo, para 1997 los capitalinos ejercieron su derecho a elegir jefe de Gobierno; no ocurrió así en el caso de los jefes delegacionales, cuya elección se aplazó hasta 2000 en virtud de un artículo transitorio.

Para 1997, aun cuando se celebraron elecciones para diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y para jefe de Gobierno, las facultades de ambos estaban muy limitadas; así, por ejemplo, la Cámara de Senadores, o en sus recesos la Comisión Permanente, tenía la facultad de remover al jefe de Gobierno por “causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal”. De ser el caso, el Senado nombraría un sustituto a propuesta del presidente de la República. Por otro lado, se mantuvo en manos del Congreso de la Unión la facultad de aprobar el estatuto de gobierno.<sup>16</sup>

La primera experiencia electoral en la capital fue organizada por el IFE. Aunque la reforma de 1996 facultaba a la ALDF para elaborar una legislación electoral, ésta se pospuso hasta después de la elección de 1997. Siendo triunfador de las elecciones, Cuauhtémoc Cárdenas impulsó otra reforma política, por la cual la Cámara de Diputados modificó el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, como base para desarrollar una ley electoral propia y limitar la injerencia del Ejecutivo federal y del Congreso de la Unión en los asuntos del Distrito Federal.

También suprimió la facultad del presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante la ALDF y amplió las facultades de ésta. El anterior Estatuto detallaba 19 facultades, el nuevo, 27, entre las que sobresale la de designar, en caso de falta absoluta del jefe de Gobierno, por renuncia o por cualquier otra causa, al sustituto que concluya el encargo. Desarrolló un nuevo estatus jurídico y político del jefe de Gobierno: requisitos de elegibilidad, sustitución, licencias, remoción, etcétera. Creó nuevas figuras de participación ciudadana: la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, cuyo desarrollo en detalle sería materia de la nueva ley de participación ciudadana. Creó las figuras del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), y los elementos fundamentales para la organización de las elecciones, los que deberían ser desarrollados en el código electoral del Distrito Federal.<sup>17</sup>

*El Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF) no estuvo exento de desacuerdos entre los partidos políticos antes de su promulgación, de los que resaltan los siguientes: 1) la elección de los órganos colegiados delegacionales denominados “consejos de gobierno”, a los que el PRI se negó a aceptar; 2) las candidaturas comunes, y 3) el establecimiento como causal de nulidad de una elección que el ganador sobrepasara los límites en los gastos de campaña.

El PRI interpuso juicios de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en cuando menos 35 artículos del CEDF, entre ellos los puntos uno y tres señalados en el párrafo anterior, además de otros como la facultad del IEDF de proponer reformas al Código. La SCJN resolvió que eran inconstitucionales los consejos de gobierno porque contravenían el Artículo 122 constitucional, de tal suerte que la ALDF tuvo que precisar las figuras de los gobiernos delegacionales en el CEDF. Después de algunos meses, la idea defendida por el PRI se impuso y fue definida la figura de jefe delegacional.

De este modo, para el 15 de diciembre de 1998 se contaba ya con el CEDF, que daría vida al IEDF, institución que, al igual que otros órganos electorales en diferentes entidades del país, se basó en el modelo institucional del IFE.

En términos generales, el IEDF está constituido por dos grandes áreas de dirección, una política y la otra ejecutiva. Al frente de la primera se encuentra el Consejo General, cuyos integrantes tienen derecho a voz y voto, un consejero presidente y seis consejeros electorales; son designados por la ALDF por mayoría calificada. Al frente de la segunda se encuentra un secretario ejecutivo y cuatro directores ejecutivos. Estos seis funcionarios son designados, o en su caso removidos, por el Consejo General. Para los directores ejecutivos se establece la regla de mayoría calificada, no así para el secretario ejecutivo. La reforma aprobada en diciembre de 2003 creó la figura de la Junta Ejecutiva, integrada por los directores ejecutivos, el secretario ejecutivo y el consejero presidente.<sup>18</sup>

Las direcciones con que contó en un principio el Instituto fueron las de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Asociaciones Políticas, Organización Electoral, Administración y del Servicio Profesional Electoral, Registro de Electores del Distrito Federal; sin embargo, la reforma electoral de 2003 fusionó la de Organización Electoral y Registro de Electores del Distrito Federal en una sola, llamada Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral. De la presidencia del IEDF se desprenden las áreas de Contraloría Interna y la Unidad de Comunicación Social.

Por otro lado, de la Secretaría Ejecutiva se desprenden la Unidad del Secretariado, la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Unidad de Coordinación y Apoyo a Órganos Desconcentrados, la Unidad de Informática, la Unidad de Documentación y la Oficina de Acceso a la Información Pública.

Asimismo, el IEDF cuenta con órganos desconcentrados denominados direcciones distritales, integradas por un coordinador, un director de capacitación y geografía electoral, un secretario jurídico y dos líderes de proyecto, miembros del Servicio Profesional Electoral. Las direcciones distritales son sede de los consejos distritales en época de elecciones, lo que implica que el coordinador distrital funge como presidente del consejo, y el secretario técnico jurídico como secretario del mismo. Existe un consejo distrital por cada uno de los 40 distritos electorales en los que se divide el territorio del Distrito Federal.<sup>19</sup>

Las diferencias entre el diseño institucional del IFE y del IEDF son pocas, una es que el poder legislativo no cuenta con representación ante el Consejo General, como sí la tiene en el IFE.

En cuanto a los recursos jurídicos para impugnar una elección, el Distrito Federal ha ampliado de manera sustancial las posibilidades, tanto para los partidos políticos como para los ciudadanos. En este sentido, el primer código electoral establecía las siguientes figuras como medios de impugnación: el Recurso de Revisión, procedente contra los actos de los órganos distritales, que era resuelto por el Consejo General, y el Recurso de Apelación, contra las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, en contra de los actos y resoluciones del Consejo General, en contra de los cómputos totales y en la entrega de constancias de mayoría, que tenía como responsable de resolverlo al TEDF.

Cabe señalar que en el caso del recurso de revisión, su resolución era emitida más por criterios políticos que por jurídicos, en virtud de que el Consejo General es un órgano político. Esta situación cambió con la reforma al sistema de medios de impugnación de 2005, en la que, concretamente, el Libro Octavo prevé las nuevas figuras de Juicio Electoral y de Protección de los derechos político electorales de los ciudadanos.

En dicha reforma, no sólo los actos de los consejos distritales son resueltos por el Tribunal, sino que se concede una mejor cobertura jurídica para que los ciudadanos de la capital se inconformen por los actos de la autoridad electoral.

Así, por ejemplo, el CEDF establece que el juicio electoral tiene por objeto “garantizar la legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones que dicten las autoridades electorales”, y que podrá ser interpuesto en los siguientes términos:

[...]

III. En los procesos de participación ciudadana por violaciones a las normas electorales o de participación ciudadana; por los ciudadanos, organizaciones de ciudadanos o sus representantes acreditados...<sup>20</sup>

Asimismo, el juicio de protección de los derechos político electorales de los ciudadanos

tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones, entre otros, a sus derechos de votar y de ser votado; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos...<sup>21</sup>

### 3.3 EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SU EXPERIENCIA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

La primera experiencia del IEDF fue la organización del proceso de participación ciudadana en el que se eligieron comités vecinales en 1999; le siguió la primera elección constitucional en la que se eligieron diputados locales, jefes delegaciones y jefe de Gobierno en 2000; fue también el encargado de organizar el Plebiscito de 2002, por el que se consultó a la ciudadanía su opinión con respecto a la construcción del segundo piso del anillo periférico; finalmente, organizó la elección intermedia para diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegaciones en 2003.

En estos cuatro ejercicios electorales los procesos arrojaron experiencias diferenciadas que dieron cuenta de las fortalezas y debilidades de la institución. Así, por ejemplo, uno de los mayores problemas en la elección de 2000 fue la figura de candidatura común y el diseño de las actas de escrutinio y cómputo para dar a conocer los resultados.

Como lo explica Pablo Javier Becerra,<sup>22</sup> la figura de candidatura común presenta fuertes errores de diseño legal, los que durante el proceso electoral de 2000 produjeron una distorsión de los resultados.

Según lo señalaba el CEDF, dos o más partidos sin mediar coalición pueden postular al mismo candidato, lista o fórmula y los votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos que los hayan obtenido y se sumarán a favor del candidato.<sup>23</sup> Asimismo, para determinar la validez de los votos emitidos para candidaturas comunes, se consideró que cuando el elector marque más de un cuadro que contenga el o los mismos nombres de candidatos, el voto sólo contará para el o los candidatos.<sup>24</sup> El formato de acta empleado el día de la elección provocó la confusión de los funcionarios de casilla al momento de llenar las actas con los resultados correspondientes. El error estuvo en el recuadro del acta destinado a escribir la suma de los votos para el candidato común; allí debían registrarse sólo aquellos que contaran para el candidato, sin embargo, los funcionarios de casilla sumaron los votos que cada partido aportaba al candidato, y en consecuencia, apareció una cantidad de votos que no correspondía con los votos existentes.

Por ejemplo, en las delegaciones Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero, los tribunales encontraron poco más de 11 000 votos duplicados, lo cual resultó determinante en el primer caso, porque condujo a la revocación del triunfo de candidato común, mientras que en el segundo caso redujo notablemente la distancia entre el ganador y el situado en segundo lugar. Los votos del candidato ganador a jefe de Gobierno también se vieron afectados por esta distorsión: los resultados oficiales de julio de 2000 registraban 1 694 186 sufragios, mientras que la estadística definitiva publicada en abril de 2001 registró 1 674 966, cerca de 20 mil votos menos, que se explican por la depuración de votos duplicados.<sup>25</sup>

En razón de esta experiencia, se derogó el inciso "b" del Artículo 201 de CEDF en mayo de 2003.

Por otro lado, en el proceso electoral de 2000, los partidos políticos promovieron 11 juicios de revisión constitucional electoral en contra de resoluciones relacionadas con la elección de jefes delegaciones y diputados a la ALDF, motivo por el cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) conoció de los medios de impugnación.<sup>26</sup>

Asimismo, el Consejo General del IEDF emitió siete resoluciones correspondientes a igual número de recursos de revisión, de los cuales cinco declararon infundados los medios de impugnación interpuestos y dos los desecharon.<sup>27</sup>

Cabe señalar que de los recursos de revisión constitucional electoral promovidos en 2000, la mayor parte de las sentencias emitidas por el TEDF fueron confirmadas por su homólogo federal. Por otro lado, en las 58 sentencias emitidas por el TEDF, se consideró infundada la mayor parte de los recursos de revisión presentados, parcialmente fundado un porcentaje menor y debidamente fundado sólo alrededor de 1%.

En el ejercicio de participación ciudadana Plebiscito 2002, por el que se consultó a la ciudadanía su opinión para la construcción o no del segundo piso del anillo periférico, el escrutinio y cómputo de la votación registró algunos problemas que fueron detectados mediante el Sistema de Resultados del Proceso Electoral del Plebiscito 2002 (SRPEP), según consta en la *Memoria general del Plebiscito 2002*.<sup>28</sup> Se detectó que había inconsistencias en la información proveniente de las actas de escrutinio y cómputo de las mesas receptoras de votación, ya que en parte de estas actas se registraba un número muy alto de votos en blanco y/o votos nulos, por lo que se indicó a los órganos distritales que suspendieran la captura de las actas que presentaban esta inconsistencia.

El cómputo derivó en la duda de algunos partidos políticos; sin embargo, el Consejo General giró la instrucción para que se analizara el caso, y se concluyó que fueron 391 actas las que presentaron un número elevado de votos nulos y votos en blanco, es decir, 6% de las mesas receptoras de votación. Ello fue producto del error de los funcionarios que, en el llenado del acta correspondiente, anotaron en el espacio de votos nulos o votos en blanco el número de las boletas sobrantes.

Sin embargo, como lo señala la autoridad electoral, este error de captura en las actas, únicamente incidió en los resultados preliminares, los que fueron corregidos por los 40 consejos distritales en su respectiva sesión de cómputo distrital, considerando para ello lo que establece el Código de la materia.<sup>29</sup>

Por otro lado, en este ejercicio plebiscitario, se impugnaron ante el TEDF 18 acuerdos del Consejo General, de los cuales 10 se declararon infundados, dos se desecharon, dos se tuvieron por no interpuestos y cuatro se declararon parcialmente fundados.<sup>30</sup>

En la elección intermedia de 2003, el incidente más importante fue el que ocurrió con el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Como se recordará, el PREP fue diseñado en el IFE para dar a conocer la noche de la elección las tendencias y resultados preliminares (no vinculatorios), y fue adoptado por el IEDF para el mismo propósito.

En términos generales, este programa consiste en la instalación de una cantidad suficiente de terminales electrónicas en la sede de cada distrito electoral, desde donde se capturan las actas electorales con los resultados y se transmiten a un centro de cómputo más grande, que da a conocer al Consejo General el porcentaje de casillas computadas y la cantidad de votos para cada partido político.

Se esperaba que esta dinámica ocurriera la noche del 6 de julio; sin embargo, alrededor de las 20:30 horas, en la sesión del Consejo General, el representante del partido político Fuerza Ciudadana solicitó al secretario del Consejo informar al Consejo General por qué el PREP arrojaba un último corte a las 19:42 con una sola casilla recibida, y el sistema de información sobre el desarrollo de la jornada electoral reportaba a las 20:26 141 casillas recibidas en las sedes distritales; lo que significaba que a las 20:50 se tenía un retraso de 60 minutos en los cortes parciales esperados.<sup>31</sup>

La respuesta a la pregunta que demandaba la razón del desfase en la transmisión de los resultados del PREP no precisó las causas, pues el secretario del Consejo se limitó a decir que en el momento no se contaba con información porque no había comunicación con Acoxa, que era el centro del PREP.<sup>32</sup>

La falla tardaría tiempo en ser identificada; ante el cuestionamiento de los partidos políticos, el consejero Rodrigo Morales manifestó que el PREP sí estaba funcionando en términos de la captura, agregando que se tenía prevista una comunicación con la sala del Consejo, para proyectar una serie de resultados pero que había que restablecer la comunicación, sin embargo, existía un problema de comunicación. Destacó que si no fuera por esa ruta, ya se tenía previsto un plan de contingencia para poder difundir los resultados a las páginas de los difusores.<sup>33</sup>

Sin embargo, los partidos políticos comenzaron a especular sobre la imparcialidad de este instrumento. El representante del PRI, por ejemplo, expresó su preocupación respecto de que aún no se conocían los resultados del PREP, lo cual generaba sospechas. Por su parte, el representante del Partido Liberal Mexicano (PLM) recordó que se les había asegurado que dicho sistema era infalible, que cualquier falla era posible resolverla en menos de lo que se llevaba de retraso hasta el momento, y que si el sistema fallaba, había un área de respaldo, agregando un sinnúmero de cuestiones técnicas que habían hecho creíble que no iba a fallar.<sup>34</sup>

A las 22:30 horas fue cuando el consejero Rodrigo Morales informó respecto al PREP, señalando que si bien había dicho que la no difusión del programa se había debido a un error en el módulo de comunicación, en realidad se había tratado de un problema en el módulo de difusión, problema que ya se había solucionado al restablecerse la difusión en la red interna, en virtud de que los difusores estaban comunicando los resultados. Destacó que el ritmo de captura que llevaba el PREP era muy parecido al ritmo que se reportaba en el informe concentrado en los reportes recibidos por los consejos distritales, por lo que iban a la par en términos de la velocidad, de manera que se seguiría recibiendo información periódica.<sup>35</sup>

Sin embargo, el problema se volvió a presentar. Aproximadamente a la 1:00 del 7 de julio de 2003, se detectó que el orden de las delegaciones Miguel Hidalgo y Milpa Alta estaban invertidos, es decir, el encabezado de una delegación se reflejaba con los resultados de la otra; se corrigió sin detener la difusión, pues la información de votos, casillas y candidatos era correcta. Cerca de las 3:00 horas se detectó que en el segmento de la publicación se estaba produciendo un número menor de actas que en el segmento de recepción y monitoreo; al revisar el problema, se encontró que no se publicaban las casillas contiguas, debido a que el formato en que se registraban difería del esperado por el programa de difusión. Una vez hecha la corrección, se normalizó la publicación a las 5:02 horas del 7 de julio de 2003.<sup>36</sup>

Por otro lado, en este proceso electoral se recibieron 102 recursos de apelación, 19 juicios de revisión constitucional electoral, 40 inconformidades por violación de las reglas de propaganda, 29 quejas y un recurso de revisión. De los anteriores, 17 fueron contra actos y resoluciones del Consejo General, los que el TEDF resolvió de la siguiente manera: en dos asuntos los desechó, otros dos fueron declarados improcedentes; en nueve asuntos confirmó las resoluciones o acuerdos de esta autoridad electoral; en tres apelaciones declaró la revocación de los acuerdos del Consejo General; y en un recurso presentado por retención de ministraciones declaró fundado el recurso del partido político impugnante.<sup>37</sup>



Con respecto a los recursos de apelación ante consejos distritales, el TEDF resolvió desecharse 29 por resultar improcedentes; de otros 15 recursos planteados, declaró cinco de las impugnaciones infundadas, por lo que fueron desechadas; en tres asuntos se declararon parcialmente fundados los recursos.<sup>38</sup>

Como es notorio durante los procesos organizados por el IEDF, la mayor parte de los incidentes de consideración se presentó en la etapa del escrutinio y cómputo, como ocurrió en la elección de 2000, producto de los errores de los funcionarios de casilla y del diseño de las actas. En otros casos, como en 2003, los problemas se debieron a fallas en la tecnología implementada para dar a conocer los resultados preliminares.

También resulta evidente que la mayoría de los recursos interpuestos por los partidos políticos resultó infundada, por lo que se concluye que la experiencia acumulada en estos ejercicios ha sido positiva y ha incentivado la confianza interna de la organización, permitiendo que el Instituto incursione en el mejoramiento y modernización de los procesos electorales.

### 3.4 MODERNIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES, ¿PARA QUÉ?

Aun cuando es un órgano de reciente creación, el IEDF ha aprovechado la trayectoria de confianza creada por el IFE para innovar en determinados aspectos de los procesos electorales; en los que hay que distinguir entre aquellos que hacen uso de tecnología avanzada y los que ocupan mecanismos más sencillos.

Un par de ejemplos de estos últimos fueron desarrollados para las elecciones de 2000. A solicitud de la Comisión de Organización Electoral, se realizó un estudio sobre el ejercicio del voto de las personas con discapacidad, que se presentó el 21 de marzo de 2000. Como resultado del mismo, la Comisión de Organización Electoral emitió cuatro recomendaciones, una de las cuales fue buscar apoyos específicos para las personas con discapacidad visual, lo que derivó en la creación de la mascarilla Braille. La mascarilla Braille consistió en una hoja de cartulina gruesa con siglas y nombres de los partidos políticos y la coalición contendientes impresos en el sistema Braille, y unos recuadros recortados a través de los cuales los electores ciegos y los débiles visuales pudieron ejercer su derecho al voto de manera personal.<sup>39</sup> También se diseñaron aditamentos especiales para personas discapacitadas que fueron utilizados en las mesas directivas de casilla en la elección de 2000, el plebiscito de 2002 y la elección de 2003.

Este carácter innovador llevaría al Instituto a evaluar la necesidad de contar con instrumentos electorales propios que utilizaran tecnología avanzada, como fue el caso del padrón electoral y la lista nominal del Distrito Federal. A resultas de un estudio técnico realizado en 2001, el IEDF concluyó que para la creación del denominado Registro de Electores del Distrito Federal, éste debería poseer determinadas características: 1) ser abierto, de actualización no automática, continuo, permanente, público y seguro; 2) contar con un equipamiento e infraestructura informática centralizada capaz de transformar y procesar la información de los seis millones de registros mediante sistemas que permitieran, en todo momento, los movimientos derivados de las entradas y salidas en las bases de datos, lo que se traduciría en la adquisición de redes de área amplia y de área local, servidores centrales y desconcentrados, procesamiento de impresión de credenciales de elector, terminales en cada uno de los 200 módulos de atención ciudadana; 3) la creación de los

instrumentos electorales estaría directamente vinculada a la aplicación de la técnica censal total en el Distrito Federal.<sup>40</sup>

La iniciativa para que el IEDF pudiera contar con un instrumento para el registro de electores de la capital descansaba en las ventajas que el estudio señaló. Una de éstas era que se evitaría la erogación de mil millones de pesos para la creación de un sistema y el correspondiente costo de mantenimiento. Asimismo, se obtendría la misma información a menor costo mediante los anexos técnicos a los convenios con el IFE. No se requeriría tiempo para el posicionamiento de los nuevos instrumentos.<sup>41</sup>

Esto era así por tratarse de instrumentos contruidos mediante una serie de acuerdos en el IFE, y que habían probado ser eficaces en diferentes elecciones federales, es decir, que a los distintos actores que intervenían en un proceso electoral les resultaban familiares, en la medida en que con la experiencia se habían ido apropiando de su utilización.

Los cambios planteados se han orientado hacia el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia de la institución, así como a facilitar la organización electoral y el voto de los ciudadanos. La modernización de los procesos electorales ha buscado también fortalecer las capacidades técnico profesionales de la organización electoral. Entre los factores que han propiciado la innovación y la búsqueda para mejorar los instrumentos electorales está la confianza acumulada, tanto por los comicios que ha organizado el propio instituto, como por la trayectoria del IFE, los cuales han impactado en la percepción de los ciudadanos respecto del asunto electoral. Así, la confianza ganada ha permitido que el IEDF emprenda ciertos cursos de acción con niveles de riesgo más elevados, es decir, que requieren una inversión de expectativas más alta por parte de los ciudadanos, como lo veremos más adelante.

Sin embargo, aun cuando la tecnología ha brindado mayor eficacia a los procesos electorales, no está exenta de tener problemas de índole justamente técnica, como fue el caso del PREP utilizado por el IEDF en las elecciones locales de 2003.

En esa ocasión, la falla en la transmisión de datos fue resuelta y no se presentaron más dificultades; sin embargo, el hecho muestra que la tecnología puede fallar, y que cuando la explicación de la falla tarda en exponerse, la suspicacia comienza a surgir. Puede concluirse entonces que sólo la capacidad profesional de la organización para prever estos escenarios dará el respaldo suficiente a cualquier tipo de tecnología utilizada en procesos electorales.

La falla detectada en la tecnología no minó la certeza de los resultados electorales y la credibilidad de la institución, debido fundamentalmente a que el IEDF cuenta con mecanismos que brindan respaldo a los flujos de información electoral; en primera instancia, porque los partidos políticos tienen representación en cada uno de los consejos distritales, lo que les permite conocer la información de primera mano; en segunda instancia porque el resultado de los cómputos, tanto de una casilla como de un distrito, puede ser verificado con las respectivas actas electorales. Además, en caso de existir dudas fundadas sobre los resultados, la ley faculta a los consejos distritales para abrir aquellos paquetes que consideren que presentan inconsistencias o irregularidades y realizar el cómputo respectivo. De esta manera, aunque la transmisión de los datos en el PREP —que no son vinculatorios— presentara problemas, lo único que se vería afectado sería el tiempo en el que se dieran a conocer los resultados, y no la certeza del proceso en su conjunto.

### 3.5 LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE VOTACIÓN: UNA APUESTA MÁS ARRIESGADA EN EL USO DE LA TECNOLOGÍA

Los programas de modernización de los procesos electorales en el IFE fueron producto de la demanda de los partidos políticos para coadyuvar en la construcción de confianza en la organización electoral; incluyeron el uso de tecnología como un insumo para hacer más eficaces y eficientes las tareas de organización electoral, pero también para la construcción de confianza institucional, como es el caso del padrón electoral, la credencial para votar y el programa de resultados preliminares; sin embargo, no toda inclusión de tecnología es capaz de generar confianza. Cuando la tecnología aparece en el nivel de la organización más básico, que es la mesa directiva de casilla, como un instrumento para facilitar las tareas de los funcionarios en el escrutinio y cómputo, así como de los ciudadanos en la emisión del sufragio, es probable que no sea un elemento que sume confianza al proceso electoral, dados el desconocimiento y la falta de experiencia en el uso de nueva tecnología.

Este es el caso de la iniciativa del IEDF para incorporar al sistema electoral del Distrito Federal el uso de urnas electrónicas en la emisión del sufragio ciudadano. Dicha propuesta nace, no como una demanda de los partidos políticos sino como un programa creado desde el interior del Instituto. El objetivo que persigue es hacer más eficientes los cómputos en las casillas, evitando los errores frecuentes en el llenado de las actas electorales; ahorrar recursos económicos, y dar mayor celeridad al cómputo para conocer los resultados finales. Sin embargo, el uso de ese tipo de tecnología no necesariamente crea confianza en los ciudadanos y los partidos políticos, por el contrario, tiende a aumentar la incertidumbre y la suspicacia respecto de la manipulación de los resultados electorales. En este sentido, el mayor reto de la implantación de un sistema de esa naturaleza es crear las condiciones que generen confianza, a partir la eliminación de aquellos focos que despierten sospecha de manipulación del voto; de ahí que el trabajo deba enfocarse en que la tecnología, pero sobre todo la organización y las reglas, brinden las garantías de certeza, legalidad e imparcialidad que requiere todo proceso electoral.

El sistema electrónico de votación exige un proceso complejo de implantación en el que los diferentes actores involucrados deben crear los acuerdos suficientes respecto a la seguridad de los mecanismos tecnológicos y jurídicos para brindar confianza al electorado; cabe señalar que el voto electrónico en nuestro país se ha desarrollado tan sólo en el nivel de prueba piloto en algunas elecciones locales, como son los casos del Distrito Federal y del estado de Coahuila.

Aunque esta modalidad del voto con el empleo de urnas electrónicas es nueva, ya a principios de la década de los noventa, en el marco de la reforma electoral que dio origen al IFE y a la construcción de un nuevo padrón electoral, el Partido Acción Nacional (PAN) propuso la idea de construir un sistema automatizado de votación, en términos de la modernización, no sólo del registro electoral, sino de los procedimientos para la emisión del sufragio. El diputado César Coll propuso un sistema de votación por medio de un dispositivo electrónico que permitiera aprovechar la evolución tecnológica de nuestros tiempos y poner a nuestro país en caminos de la modernidad. El acceso a la máquina de votación se realizaría a través de una cédula de identidad ciudadana, que contaría con un código de barras. El lector de la máquina indicaría si el ciudadano estaba en posibilidades de votar y abriría las opciones disponibles. La propuesta del PAN vinculaba el registro nacional ciu-

dadano con un sistema de voto electrónico; asociado con una visión modernizadora que otorgaba a la tecnología un papel central.<sup>42</sup>

Por otro lado, la implementación de este tipo de sistema por el IEDF no parte de cero, en el sentido de la confianza ciudadana en la institución, sino que, como ya lo he mencionado, se apoya fundamentalmente en la confianza acumulada durante experiencias anteriores y en las capacidades internas de la organización electoral desarrolladas a lo largo de cada proceso.

El espacio que tiene la tecnología en las instituciones electorales ha sido importante en el diseño de diversos instrumentos electorales, y ha acompañado desde la creación del IFE un proceso de construcción de confianza, que somete a prueba las relaciones entre ciudadanos, partidos políticos e institución y tiende a renovarse con cada elección. Sin embargo, la introducción del voto electrónico en el Distrito Federal sugiere un proceso más complejo para motivar la confianza ciudadana.

## NOTAS DEL CAPÍTULO 3

- 1 Pablo Javier Becerra Chávez, "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, p. 292.
- 2 *Loc. cit.*
- 3 *Ibid.*, p. 294.
- 4 Carlos Martínez Assad, "Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *op. cit.*, p. 364.
- 5 *Op. cit.*, pp. 366-367.
- 6 *Ibid.*, pp. 374-375.
- 7 *Ibid.*, p. 381.
- 8 *Ibid.*, p. 384.
- 9 *Ibid.*, p. 385.
- 10 *Ibid.*, p. 386.
- 11 *Ibid.*, p. 389.
- 12 *Ibid.*, p. 392.
- 13 *Ibid.*, p. 400.
- 14 *Ibid.*, p. 409.
- 15 Pablo Javier Becerra Chávez, "La reforma político electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas", en *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF (Sinergia, núm. 1), 2001, p. 115.
- 16 Pablo Javier Becerra Chávez, "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", *op. cit.*, pp. 333-334.
- 17 *Ibid.*, p. 339.
- 18 *Ibid.*, p. 341.
- 19 *Código Electoral del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- 20 *Op. cit.*, p. 261.
- 21 *Ibid.*, p. 265.
- 22 Pablo Javier Becerra Chávez, "La reforma político electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas", *op. cit.*, p.136.
- 23 *Código Electoral del Distrito Federal*, México, IEDF, 1999, p. 38.
- 24 *Op. cit.*, p. 152.
- 25 Pablo Javier Becerra Chávez, "La reforma político electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas", *op. cit.*, pp. 13-138.
- 26 Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria general del Proceso Electoral Local Ordinario 2000*, México, IEDF, 2001, p. 206.
- 27 *Op. cit.*, p. 207.
- 28 Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria general del Plebiscito 2002*, México, IEDF, 2003, p. 59.
- 29 *Op. cit.*, p. 66.
- 30 *Ibid.*, p. 68.
- 31 Acta de la vigésima cuarta sesión del Consejo General de 2003, IEDF, México, 2003, 6 de julio, p. 57.
- 32 *Op. cit.*, p. 58.
- 33 *Ibid.*, p 58.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p 65.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p 68.

<sup>36</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria general del Plebiscito 2002*, *op. cit.*, p. 180.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 213.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 214.

<sup>39</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria general del Proceso Electoral Local Ordinario 2000*, *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>40</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios*, México, 2002, pp. 171-172.

<sup>41</sup> *Op. cit.*, p. 174.

<sup>42</sup> Noemí Luján Ponce, *Tecnología y procesos electorales en México 1988-1994. Entre la democracia y el control político*, México, 1997, pp. 195-196. Tesis (doctorado de Investigación en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

## 4. El voto electrónico en el mundo

### 4.1 PANORAMA GENERAL DEL VOTO ELECTRÓNICO

Las nuevas tecnologías empleadas para modernizar los sistemas electorales en el mundo muestran procesos paulatinos para su incorporación; cabe señalar que en algunos casos la instalación del voto electrónico ha sido parcial, como en los Estados Unidos, en donde sólo algunos estados de la federación cuentan con dicho sistema; por lo regular, los sistemas de voto electrónico coexisten con el sistema tradicional de voto con boletas de papel, en el que se realiza el cómputo acostumbrado.

El voto electrónico no es otra cosa que la aplicación de dispositivos y sistemas de tecnología de la información y telecomunicaciones al acto del sufragio. Se refiere a la tecnología aplicada en las etapas que se desarrollan el día de los comicios, tales como el registro y la verificación de la identidad del elector, la emisión del voto, el recuento de los votos y la transmisión de los resultados; dicha tecnología puede aplicarse en una o todas las etapas.<sup>1</sup>

Existen dos modalidades de voto electrónico que se han experimentado en otros países: 1) la votación remota desarrollada con el uso de computadoras personales con Internet, televisión digital y teléfonos celulares, una modalidad en la cual los ciudadanos sufragan desde cualquier sitio, no es necesario que acudan a una casilla y, por lo tanto, tampoco lo es que verifiquen su identidad ante una autoridad electoral; basta con que en la computadora o el celular tecleen su clave de elector para tener acceso al sistema y votar; 2) la votación presencial, con el uso de urnas electrónicas en espacios controlados, es decir, en casillas donde existen funcionarios y donde es necesario acreditar la identidad para poder votar.

En casi todos los procesos de implementación del voto electrónico presencial se recomienda diseñar una estrategia paulatina, que gradualmente incorpore diferentes elementos para que el sistema pueda funcionar con los menores contratiempos posibles; Así, por ejemplo, en la experiencia estadounidense, uno de los directivos electorales del estado de Washington, Scott Konopasek,<sup>2</sup> sugiere que para incorporar la tecnología del voto electrónico es necesario identificar y ejecutar de manera sistemática tres elementos clave: 1) la información, 2) el entrenamiento o capacitación, y 3) la realización de pruebas, pruebas y más pruebas.

La primera clave tiene como blanco el miedo, la incertidumbre y la duda de ciertos sectores de la población, los partidos políticos, los candidatos, los medios y, por supuesto, los votantes. Para ello se llevan a cabo una serie de reuniones con el cuerpo legislativo y con los partidos políticos, a fin de explicar qué es lo que se quiere hacer y por qué; el

objetivo es responder todas las cuestiones concernientes al voto electrónico, lo cual da por resultado un alto nivel de aceptación en casi todos ellos.<sup>3</sup>

La segunda clave es la capacitación y el entrenamiento, y debe enfocarse en tres grupos principalmente: el personal de tiempo completo, los funcionarios de casilla que reciben la votación y un grupo especializado en resolver los problemas el día de la elección. La capacitación para los funcionarios de casilla debe realizarse en pequeños grupos en alrededor de 40 sesiones, lo que permite resolver las dudas de manera individual. El entrenamiento para los miembros del grupo especializado en resolver problemas –quienes tienen la responsabilidad de despejar cualquier duda el día de la elección– se enfoca en funciones avanzadas de las máquinas, para dar mantenimiento a las partes del equipo.<sup>4</sup>

La tercera clave atiende a la crítica de cualquier sistema de votación, la cual radica en conocer si los ciudadanos tienen confianza en el proceso electoral democrático. En este sentido, repetir las pruebas es la única manera de asegurar que el día de la elección todo marche bien. Existen tres niveles en los que deben aplicarse las pruebas: el primero es evidenciar la cantidad de boletas electrónicas contenidas en una máquina. El segundo nivel abarca la lógica del programa y responde a la pregunta: ¿el programa informático reporta y graba exactamente los resultados de la elección?, esto se realiza por medio de simulacros en las máquinas y generando reportes. El tercer nivel de prueba se realiza en cada una de las máquinas; antes de entregarla, para tener seguridad de que funciona apropiadamente y que el reporte de resultados será el correcto.<sup>5</sup>

## 4.2 LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA

Aunque es más frecuente en España encontrar casos en los que se emplee la modalidad del voto presencial, se han realizado en ese país ejercicios electorales con ambos tipos de tecnología. Una de sus experiencias, pese a haber tenido el carácter de experimental, es relevante para poder identificar la forma como se desarrolla el proceso de implementación y, sobre todo, las acciones que emprende el organismo electoral para enfrentar la desconfianza en el uso de la votación electrónica.

En este sentido, los ejes de la desconfianza comparten una serie de elementos con otros procesos de implementación, aunque tienen una naturaleza al mismo tiempo distinta. En España,<sup>6</sup> la estrategia del organismo electoral ha abierto la posibilidad de que la iniciativa privada participe presentando sus diseños de sistemas electrónicos de votación en concursos de licitación pública, por los que se obtiene la concesión y la operación del sistema.

La cuestión implica un juego de poder en el que la disputa se centra en la propiedad intelectual de la nueva tecnología, en opinión del Observatorio del Voto Electrónico (OVE):

Invocar la supremacía de los derechos de propiedad intelectual de empresas particulares que ocultan su código tomando como rehén a toda la estructura electoral, sobre los derechos políticos de toda una comunidad, cuando se ha demostrado fehacientemente la existencia de irregularidades, es una opción discutible, controvertida en muy alto grado, que invita a deducir que se oculta al escrutinio público porque protege intereses maliciosos.<sup>7</sup>

La semilla de la desconfianza se desarrolla y crece en torno a los intereses de empresas privadas de las que se piensa que tienen una habilidad para corromper el proceso y



los resultados electorales. La idea descansa en cuestiones de sentido común, como la siguiente:

¿Alguien supondría que al terminar la votación salieran todos de la habitación, entrarán unos señores de una empresa especializada y salieran diciendo cuál es el resultado? Pues eso es lo que haríamos si votáramos en un ordenador y el software contara los votos: sustituir un sistema totalmente transparente por uno mucho más oscuro.<sup>8</sup>

Desmontar esta clase de desconfianza implicaría, primero, conocer la capacidad de recursos y poder con que cuenta la iniciativa privada comprometida con los procesos electorales, para después señalar su potencial de corrupción, el margen de maniobra que le concede la legislación para la operación del sistema, etcétera.

La desconfianza en el hecho de que empresas privadas suministren los insumos y operen los sistemas de votación electrónicos nos lleva al asunto de la corrupción, es decir, corrupción y desconfianza aparecen como características de relaciones de causa efecto que tendrán que ser analizadas identificando a los actores, sus intereses y potenciales recursos para ejecutar actos corruptos.

Para averiguar la propensión a la corrupción de las empresas privadas interesadas en participar suministrando y operando la tecnología en los procesos electorales, es pertinente utilizar el esquema propuesto por Mark Warren,<sup>9</sup> en el que, como primer paso, se debe responder a las siguientes preguntas: ¿las organizaciones controlan recursos que pueden hacer atractivos los intercambios corruptos?, es decir, ¿poseen algo que puedan comprometer en intercambios ocultos?

Las organizaciones entendidas aquí como empresas privadas controlan recursos económicos que eventualmente podrían hacer tentador un intercambio corrupto con la organización electoral. El grado de participación está tipificado, según lo propuesto por este autor, como organizaciones que toman prestado poder del Estado, o que están insertas dentro de flujos económicos favorables, generalmente porque sus miembros están colocados de manera privilegiada en el mercado.<sup>10</sup>

El siguiente paso es responder a la pregunta: ¿tiene la organización intereses comprometidos en su medio de reproducción? Es decir, ¿la organización busca reproducir su lugar y función?<sup>11</sup> El lugar de una empresa dedicada al desarrollo de sistemas informáticos que incursiona en un ramo para uso electoral consigue sus ganancias en función de las demandas que los organismos electorales como el de España realizan. Como es lógico, toda incursión empresarial en nuevos mercados buscará no sólo las mejores ganancias, sino su reproducción y expansión a partir de una mayor apertura de los organismos electorales a la participación privada; por lo tanto, la respuesta es sí, en cuanto a la existencia de intereses comprometidos para ampliar la reproducción.

Por último, debe plantearse la cuestión: ¿los propósitos son públicos o privados? Los propósitos de las empresas son proporcionar bienes materiales, llámense urnas electrónicas u otros artefactos, además de servicios que sean de control o mantenimiento de los sistemas informáticos, es decir, bienes privados con un interés público, pues su utilidad está directamente relacionada con el ámbito de los procesos electorales.

Las respuestas definen las características de las empresas privadas con respecto a la influencia potencial encaminada a la corrupción. Cabe señalar que las organizaciones catalogadas como comprometidas están más inclinadas a la corrupción que aquéllas no

comprometidas, pues tienen incentivos para alcanzar sus objetivos por medio de redes establecidas, y pocos incentivos para dar a conocer sus prácticas como un camino para ejercer influencia.<sup>12</sup>

Recuérdese que el compromiso está en función de los intereses involucrados. Éstos pueden dividirse en intereses de carácter no público e intereses de carácter público; con respecto a los primeros, las empresas privadas se caracterizan por tener un alto nivel, mientras que en los segundos muestran un nivel medio. Con relación a la posesión de recursos, resalta el “poder” con un alto nivel, el “dinero” con un alto nivel y, finalmente, la persuasión con un nivel medio.

Aunque los intereses y los recursos así dibujados apunten a un alto potencial de influencia corruptora, ello no significa que las empresas privadas no deban participar en los procesos electorales, sino que la dinámica organizativa de las instituciones electorales, como pilares fundamentales de los estados, deberá considerar en el proceso de implementación la creación de incentivos suficientes para hacer transparentes las licitaciones a las que empresas privadas acuden para diseñar y operar los sistemas electorales automatizados, y sobre todo para integrar a éstas a los valores que una institución electoral debe guardar en todo momento.

El problema de la corrupción como fuente de desconfianza en los procesos electorales con participación de empresas privadas, aun si están coordinadas y orientadas por las autoridades electorales, se focaliza en dos puntos de la implementación: el de la licitación y el de la puesta en marcha o realización. Sin embargo, en España, como en otros países, las sugerencias poco toman en cuenta la generación de incentivos para resolver estas tensiones, sino que han seguido otros cursos de acción orientados más bien a la inclusión de organizaciones independientes, de las llamadas organizaciones no gubernamentales (ONG), cuya estructura organizativa podría eventualmente poseer incentivos para combatir la corrupción; dicho supuesto debe ser corroborado retomando las preguntas ya planteadas por Warren:<sup>13</sup> ¿las organizaciones controlan recursos que pueden hacer atractivos los intercambios corruptos?, ¿tiene la organización intereses comprometidos?, ¿los propósitos son públicos o privados?

En respuesta, las organizaciones independientes no cuentan por lo regular con recursos para llevar a cabo intercambios corruptos; por el contrario –como lo señala Warren–, las organizaciones que no tienen esas capacidades se deberán arreglar con los recursos democráticos de la persuasión, la organización de los votantes y el trabajo voluntario de sus miembros. El potencial para contribuir en la corrupción es bajo donde hay escaso poder y dinero; más aun, las organizaciones con poco poder y dinero tienen el incentivo de combatir los flujos encubiertos de dinero y poder, y obligarlos a salir a la luz pública.<sup>14</sup>

Dadas las características de las organizaciones independientes, se desprende que el tipo de intereses que persiguen son de naturaleza pública y no comprometidos; de ahí que el organismo electoral español las haya considerado para legitimar el proceso de implantación del voto electrónico, pues su potencial de influencia corruptora es menor. Concretamente, su participación se observa en los siguientes pasos planteados por el Observatorio del Voto Electrónico:

- 1) Certificar el procedimiento y las tecnologías a desplegar a través de expertos de la propia administración electoral; un panel de expertos de una organización independiente; expertos cualificados a propuesta de los partidos; expertos particulares (individuos u organizaciones que lo solicitan y que se acreditan para hacerlo).

- 2) A partir de una propuesta de procedimiento para la certificación, proveniente de una organización independiente y respaldada por la autoridad electoral, fijar un panel de objetivos para alcanzar soluciones de voto electrónico en sus distintas modalidades en un periodo de tres meses.
- 3) La administración electoral, por su parte, parcelará las distintas áreas de la infraestructura electoral, identificándolas y describiéndolas de manera técnica. La parcelación de la infraestructura se realizará con criterios de idoneidad, consistencia y facilidad de despliegue en un periodo de tres meses.
- 4) Las tecnologías y soluciones elegidas por la administración electoral deben ser refrendadas por expertos de la organización independiente, quienes emitirán un informe técnico cualificado, muy razonado, que será público; el periodo considerado para su realización es de 10 a 12 meses.
- 5) Una vez emitido el informe, se procederá a un periodo de alegaciones al que tendrán acceso los distintos interventores-audidores que quieran nombrar los partidos y expertos particulares, individuos y organizaciones civiles que lo soliciten y que se acrediten para ello, en un periodo de tres meses.
- 6) Las alegaciones, de naturaleza técnica, que deberán ser públicas, tendrán que ser examinadas, las que se consideren relevantes, por el Panel de Expertos de la Organización Independiente y contestadas públicamente, esto en un periodo de tres meses.
- 7) Concluido el proceso de acreditación, la administración electoral adjudica el contrato. Las tecnologías examinadas pueden ser rechazadas por el Panel de Expertos por deficientes o muy deficientes, siempre previo informe público bien razonado, o pueden ser aceptadas. En el caso de ser aceptadas, lo pueden ser en su totalidad o con la realización de algunos cambios. En el segundo caso, igualmente, con informe público bien razonado.<sup>15</sup>

Los siete pasos resumidos destacan la importancia de la cooperación de por lo menos dos de los tres sectores involucrados, el de la organización electoral y el de las organizaciones independientes, quedando al margen en la lógica de acción colectiva para la producción de confianza las empresas privadas.

Los trazos de la cooperación entre la institución electoral y la organización independiente para concretar la implementación del voto electrónico suponen que la primera haya cruzado las tres clases de dominio para crear confianza en el cambio de sistema de votación: el dominio técnico, el dominio de las técnicas organizativas y el dominio de las técnicas simbólicas, las cuales se orientan a fortalecer las capacidades internas de la institución electoral y, por lo tanto, a reforzar la confianza interna, como se explicará mejor en el siguiente capítulo.

Lo que muestran las instituciones electorales como la española es haberse detenido en el punto de la seguridad técnica de los artefactos y el sistema electrónico, es decir, en el dominio de las técnicas materiales, que como elemento para desmontar la desconfianza es importante, pero no es el único.

La acción colectiva para la desarticulación de la desconfianza que no considera el diseño de las reglas de operación y salvaguarda del voto ciudadano –contenido básicamente en discursos de carácter prescriptivo– difícilmente contribuye a la cooperación para construir la confianza institucional.

Por otra parte, un aspecto que tiende a influir en la aceptación de un sistema de votación electrónica guarda estrecha relación con características de la población tales como,

edad, nivel educativo y nivel de ingresos, las cuales tienden a crear una brecha entre los grupos susceptibles a su aceptación y aquellos que no lo son. Así, por ejemplo, en España se observa cómo algunos segmentos de la población pueden quedar excluidos de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTIC) en función de características como los niveles de renta, estudios o edad. En el caso concreto de Cataluña, los estudios sociológicos realizados apuntan que el perfil del ciudadano afectado por la brecha digital corresponde a la mujer mayor de 55 años; ama de casa, desempleada o jubilada; sin estudios o con bajo nivel escolar y reducidos ingresos mensuales. Así, por oposición, los hombres jóvenes con niveles educativo y de ingreso elevados serían los ciudadanos con mayor acceso a las NTIC. Los estudios realizados por diferentes fuentes ponen de relieve que parte considerable de la población se mantiene al margen de las NTIC. En relación con el voto electrónico, dicha realidad implica que algunos ciudadanos tendrían más facilidad que otros al momento de utilizar cualquier mecanismo electrónico para la emisión de su voto. En resumen, vemos así que las variables como el nivel de estudios o de ingresos permiten identificar con claridad los límites de la brecha digital / social: todo parece indicar que los grupos sociales con más acceso a las NTIC son al mismo tiempo los que tienen mayores niveles educativos y económicos, así como una mayor tendencia a participar electoralmente. De tal suerte que es altamente probable que la opción por mecanismos basados en el acceso a Internet no sólo no elimine las diferencias en términos de participación electoral entre unos y otros grupos, sino que incluso las acentúe.<sup>16</sup>

Asimismo; tanto el nivel de ingresos como el grado estudios, no sólo impactan en el acceso de los individuos a las NTIC; también guardan relación con la creación de confianza. En este sentido, Warren<sup>17</sup> sostiene que la confianza generalizada está asociada con la seguridad económica o percepciones de seguridad, así como con otros recursos tales como la educación. La riqueza y la buena educación tienden a tener altos niveles de confianza generalizada, mientras que la pobreza y la falta de educación tienden hacia la desconfianza. La confianza generalizada hace más fácil para la riqueza y la buena educación combinar propósitos de acción colectiva, mientras que la desconfianza tiende a desalentar la acción colectiva.

### 4.3 LA EXPERIENCIA DE ARGENTINA

En Argentina, la implementación del voto electrónico forma parte de los ejes centrales de una reforma política, planteado en el nivel regional para modificar distintos componentes del sistema político. Un nuevo sistema electoral, acceso libre a la información pública y, por supuesto, la incorporación de tecnología en los procesos electorales son algunos de esos ejes.

El avance de este proyecto en cada una de las provincias no ha sido homogéneo sino diferencial. Así, por ejemplo, en la provincia de Tierra del Fuego comenzó en las elecciones de 1999, cuando en cada centro de votación se instaló un sistema desarrollado por profesionales del Centro de Informática del Poder Judicial de la provincia, que consistió en la instalación de una PC en red conectada a un centro de cómputo. En 2003, para las elecciones municipales de la ciudad de Ushuaia, se utilizó también el sistema de voto electrónico, pero esta vez proporcionado por Indra, una de las empresas líder en el plano mundial en sistemas de voto electrónico.

En la provincia de Buenos Aires el caso fue distinto, pues la incorporación de este tipo de tecnología se hizo a partir de un convenio firmado con el Tribunal Electoral de Brasil en 2002, para facilitar asesoría técnica, capacitación y el préstamo de 100 mil urnas electrónicas a la Junta Electoral de la provincia. Cabe señalar la importancia de una serie de trabajos que se llevaron a cabo paralelamente a la implementación de una prueba piloto, entre los que destacan los siguientes:

- 1) La elaboración y presentación de un proyecto de ley que modificara la Ley 5 109 (*Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires*), con el propósito de permitir la implementación del voto electrónico en el ámbito de la provincia.<sup>18</sup> Dicho proyecto fue aprobado en julio de 2003 y, en esencia, introdujo aspectos de tipo técnico y una serie de ventajas del sistema de voto electrónico como medio alternativo al sistema tradicional; por lo tanto, la ley considera ambos sistemas.
- 2) Los acuerdos de cooperación y de asistencia mutua firmados con las universidades de la provincia de Buenos Aires, con el propósito de que éstas participaran, tanto en la realización de estudios sociológicos, como en la difusión y capacitación en el uso de las urnas electrónicas a los miembros de los partidos políticos. Así, por ejemplo, la Universidad de La Plata, la Universidad de Lomas Zamora y la Universidad del Centro de la provincia de Buenos Aires fueron las encargadas de las actividades de capacitación y difusión del sistema de voto electrónico en los partidos políticos en los distritos Roque Pérez, 25 de Mayo, General Alvear, Tapalqué, Azul, Olvarría y Bolívar. Por su parte, la Universidad del Salvador fue la encargada de realizar un estudio de impacto sociológico del nuevo sistema, con el objetivo de caracterizar la percepción del electorado en torno a la implementación del voto electrónico en comparación con el sistema tradicional. El estudio se llevaría a cabo en la elección del 14 de septiembre de 2003. Finalmente, la Universidad Nacional de La Matanza fue designada para realizar una auditoría al software que se utilizaría en las siguientes elecciones.<sup>19</sup>
- 3) Los acuerdos firmados con organizaciones no gubernamentales interesadas en participar en la experiencia del voto electrónico, cuyas acciones fueron dirigidas a la observación, difusión y capacitación del electorado en distintos municipios. Las organizaciones que participaron fueron: Asociación Civil CONCIENCIA, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad (CIPECC), Asociación Civil Informática, Diálogo Argentino, Foro para la Transparencia, Poder Ciudadano, asimismo se contó con la presencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND).

Los resultados del estudio realizado durante la prueba piloto arrojaron que, de los 281 individuos encuestados, la mayoría (84%) eran residentes extranjeros que superaban los 50 años de edad (el promedio de edad fue 62 años). Asimismo, el nivel de escolaridad predominante fue el primario (66%), seguido del nivel secundario (24%) y el nivel terciario o universitario (7%); por último estuvieron quienes no cursaron ningún nivel (2%). Cabe resaltar que la mayoría (86%) consideró que es una alternativa viable, sólo una minoría (7%) mencionó lo contrario.

Aunque las preguntas aplicadas por medio de cuestionarios abiertos no consideraron el tema de la confianza en este tipo de votación, no existen aquí –a diferencia de lo que han demostrado otros estudios como el del caso español– incidencias negativas para la aceptación del voto electrónico determinadas por las variables edad y nivel de escolaridad.

Otros ejercicios piloto realizados en Argentina fueron el de Quequén en marzo de 2004, Santiago del Estero en agosto de 2004 y, la experiencia más reciente, el 23 de octubre de 2005 en la provincia de Buenos Aires.<sup>20</sup>

De manera similar a lo hecho en la primera prueba piloto realizada en la provincia, se consideró incluir la participación de organizaciones independientes con el propósito de legitimar y transparentar un eventual cambio del sistema de votación. Así, por ejemplo, la prensa de la Ciudad de Buenos Aires registró la primera reunión con las organizaciones sin fines de lucro que trabajan en la Ciudad para presentarles la prueba piloto de voto electrónico. Participaron en la reunión representantes de 15 organizaciones: la Asociación Actuar, Pent, la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto Tecnología y Desarrollo y el Observatorio Electoral Latinoamericano.<sup>21</sup>

A diferencia de la primera prueba, en la de 2005 se invitó a empresas privadas prominentes en el diseño de sistemas electrónicos de uso electoral, para que mostraran los diferentes tipos de urna electrónica. Los ciudadanos argentinos fueron invitados a probar una de las tres (o cuatro) máquinas de votación que resumen las diversas opciones tecnológicas disponibles en el mercado para la emisión electrónica del voto.<sup>22</sup>

Respecto del riesgo que se percibe en la acción de las empresas, el responsable del proyecto del voto electrónico en Argentina comentó que lo que se esperaba de la prueba era “saber cuál es la capacidad por parte del Estado de medir el desempeño de diferentes tecnologías sin que haya una empresa detrás”. Asimismo afirmó que “el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires trabajará conjuntamente con distintas empresas pero sin estar atado a ninguna”.<sup>23</sup>

Por otro lado, el mayor avance del proceso de implementación se encuentra en el dominio de las técnicas materiales. Aunque si bien se han alcanzado reformas en cuanto a las reglas de operación y salvaguarda del voto, aún no se llevan a cabo elecciones vinculatorias en ninguna de las provincias; se esperan más cambios en la ley para poder hacerlo. A ese respecto, el encargado del proyecto del voto electrónico en Argentina comentó: “Muchos políticos quieren hacer reglas generales de un caso particular y dramatizan situaciones que no son dramáticas”. Asimismo, agregó que “hay varios proyectos y nosotros hemos participado en la elaboración de uno que está en estudio por el Presidente de la Nación”.<sup>24</sup>

Las razones de las autoridades electorales de Argentina para incorporar la tecnología del voto electrónico abarcan desde las más comunes como el ahorro, la eficiencia en los cómputos y la celeridad para dar a conocer los resultados, hasta una muy importante y que aparece también en otros países: evitar prácticas que corrompan el voto y propicien el fraude.

Según Alejandro Prince,<sup>25</sup> la iniciativa del voto electrónico puede ser eficaz para corregir, o por lo menos limitar, ciertas prácticas, tales como el financiamiento de la política desde las estructuras de gobierno, la compra de votos a través del “voto cadena” y otras que resumen una metáfora dura: quien no tiene 70 mil fiscales –uno para vigilar cada urna– no puede ganar una elección en Argentina. El voto electrónico vuelve innecesaria la estructura clientelista del tradicional procedimiento de la distribución de la boleta, que se suele imprimir 15 días antes de la elección. Así, ya no sería necesario que el puntero vaya recorriendo domicilios y entregando la boleta del partido para que el elector la lleve en el bolsillo en el momento del comicio. Por otra parte, sería recomendable aplicar el sistema de voto electrónico a las contiendas internas partidarias, ya que en éstas se realizan

muchas más trampas que en los comicios nacionales o provinciales, y la urna electrónica generaría una transparencia ejemplar.

Sin embargo, la opinión de Alejandro Tullio,<sup>26</sup> director nacional electoral, del Ministerio del Interior, es contraria a lo arriba señalado. Según este funcionario, cuando se afirma que el voto electrónico impediría el denominado “voto cadena”, se está aludiendo a una práctica que a esta altura aparece más como un mito urbano que como una realidad ponderable políticamente.

Esta contradicción apunta a que no parece haber claridad en cuanto a cuáles son los males del método de votación presente que el cambio resolverá, ni tampoco en la relación con los del nuevo sistema. Esto se acentúa, tanto porque el entusiasmo de los propulsores exagera los méritos del voto electrónico hasta casi erigirlo en panacea, como porque los detractores no dudan a veces en pintar un cuadro apocalíptico de los nuevos y más peligrosos problemas que acarrearía la innovación.<sup>27</sup>

Por otro lado, existe la apuesta por una mayor transparencia en los procesos electorales, la cual descansa principalmente en las cualidades tecnológicas del sistema electrónico que brindan seguridad en el momento de votar. Dichas cualidades son las siguientes:

- 1) Independencia total entre la identificación del elector y la emisión del voto: se mantendrán ambas partes del proceso completamente separadas.
- 2) Evidencia física del voto: todos los prototipos tendrán algún tipo de evidencia física. Las opciones van desde una tarjeta magnética con el voto registrado, hasta aquella que realiza la impresión de la boleta después de la emisión del voto.
- 3) Software propio y open source. Se requiere tener conocimiento pleno de la funcionalidad y los mecanismos de conteo para el software. Para ello es imprescindible contar con un software abierto que permita a todos los actores involucrados (partidos políticos, organizaciones, empresas, gobierno) auditarlo y controlarlo.<sup>28</sup>

A lo anterior se suma la importancia de que la propiedad intelectual, tanto del hardware como del código fuente de las urnas electrónicas, sean propiedad de la autoridad electoral y no de empresas privadas.

Como ya se ha dicho, el proceso de implementación del voto electrónico en Argentina forma parte de los ejes de la reforma política, que se echó a andar con un plan estratégico del cual ya se ha cubierto la fase del desarrollo de pruebas piloto.

Asimismo, en algunas provincias se ha avanzado en la promulgación de una ley en la materia. De las 24 provincias argentinas, sólo cuatro cuentan con una ley de voto electrónico: Chaco, Tierra del Fuego, Buenos Aires y Santiago del Estero; aunque con alcances diferenciados. Las últimas dos incluyen una ley de manera completa, mientras que el caso de Chaco se encuentra limitado a facultar a la autoridad electoral para incorporar y adecuar tecnología informática para la emisión y escrutinio de votos de manera gradual; del mismo modo, la municipalidad de Ushuaia en la provincia de Tierra del Fuego establece el sistema de voto electrónico mediante una ordenanza que faculta a la autoridad electoral a adecuar los procedimientos electorales con el uso de tecnología.<sup>29</sup>

Actualmente se espera una reforma a la ley en el nivel federal que permita la incorporación del voto electrónico en elecciones nacionales.

#### 4.4 LA EXPERIENCIA DE VENEZUELA

El voto por medio de urnas electrónicas fue utilizado por vez primera en Venezuela el 15 de agosto de 2004, con motivo del Referéndum revocatorio del mandato presidencial, al que se sometió al mandatario Hugo Rafael Chávez Frías. El órgano responsable de la organización electoral fue el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Cabe señalar que aunque el CNE implementó el sistema de voto electrónico en dicho ejercicio de participación ciudadana, de manera total y por primera vez en los 315 municipios que comprende la república de Venezuela, también se habilitaron centros de votación que ocuparon el sistema tradicional.

Por otro lado, el proceso para la incorporación de tecnología transitó por la licitación pública internacional, en la que concursaron distintas empresas privadas y resultó ganador el consorcio SBC, integrado por las empresas Smartmatic, Bitzta Software y CANTV. El costo del proceso de automatización completo fue de 70 millones de dólares e incluyó la adquisición de 19 664 máquinas de votación, más 1 600 de respaldo, a razón de aproximadamente 2 500 dólares cada una. Se adquirieron además 20 mil licencias perpetuas para el *firmware* que funciona en las máquinas de votación y la licencia para el uso del software de totalización en los niveles nacional, regional y municipal, que incluye su instalación y configuración.

El consorcio ganador fue el encargado, entre otras cosas, de proporcionar toda la infraestructura de telecomunicaciones para permitir la conexión de las máquinas, desde los centros de votación con los servidores de totalización, desde cualquier parte del país; la preparación, el acondicionamiento, la instalación y la operación de todos los centros de votación; la configuración de todas las máquinas, así como su distribución, y la realización de una campaña de difusión en los medios de comunicación.<sup>30</sup> Para llevar a cabo dichas actividades, fue necesario que la empresa realizara la capacitación del personal técnico que asistió en todo momento a los centros de votación.

Así, aunque los centros de votación contaron con funcionarios de casilla, su papel fue secundario, pues los cómputos finales y en general el manejo de las máquinas estuvieron a cargo de los técnicos de la empresa privada, por lo que gran parte del proceso electoral se privatizó. Desde mi perspectiva, tal situación crea un núcleo de desconfianza en el proceso electoral, ya que resta autonomía a la institución electoral.

Por cierto, una de las ventajas que permite el uso de ese tipo de tecnología es la celeridad para emitir el sufragio; sin embargo, fue evidente que la logística de la elección fue rebasada por la afluencia de votantes y por una mala planeación de las actividades.<sup>31</sup>

Por otro lado, las garantías técnicas para evitar la manipulación de los resultados que ofreció la empresa encargada de las urnas consideró siete elementos: 1) el voto físico, que fue impreso en papel especial, con marcas de agua y tinta de seguridad, e identificado mediante un código no secuencial que resguarda el secreto del voto; 2) la memoria interna de cada máquina; 3) la memoria removible; 4) el acta de escrutinio; 5) el voto electrónico transmitido a los centros de totalización; 6) el acta electrónica transmitida a los centros de totalización; 7) El acta de totalización.

Asimismo, antes de la jornada de participación ciudadana y para garantizar que el funcionamiento del software no estuviera adulterado en forma alguna, el código fuente, que es la llave maestra para descifrar los programas internos, fue sometido a diversos procesos de revisión por parte de especialistas de distintas universidades de Venezuela.



Lo que supone la revisión del código es la comprobación de que no existe alteración en la ejecución del programa que pueda favorecer alguna respuesta en particular; en este sentido, se verifican aspectos como el manejo e integridad de los datos dentro del sistema, los procedimientos utilizados para la elaboración del software de votación, los esquemas de seguridad empleados en el almacenamiento y la transmisión de los datos, y la simulación de ataques contra la seguridad física y electrónica del sistema.

Sin embargo, no fue suficiente, faltó haber puesto a disposición de los partidos políticos el código fuente de los programas de la urna electrónica, para su revisión exhaustiva. Esto fue un factor importante que deterioró la confiabilidad y certeza del proceso de votación con urnas electrónicas.<sup>32</sup>

En este caso en particular, las autoridades no permitieron ninguna auditoría independiente al software (ni por observadores internacionales, ni organizaciones no gubernamentales como la Organización de Estados Americanos o el Centro Carter). Tampoco la tuvieron los opositores ni el público en general. Las máquinas fueron auditadas por la misma administración presidencial cuyo futuro político estaba en juego, y por unos pocos profesores universitarios seleccionados por el gobierno.<sup>33</sup>

Ante la presión de la oposición, el gobierno decidió auditar una muestra de 1% de las urnas, pero no sobre el software, sino en la impresión del comprobante del voto y su correspondencia con resultados finales. Aun así, el tiempo no fue suficiente, de tal suerte que cuatro días después del referéndum se hizo la verificación de 2% de las urnas, y en esta actividad la oposición señaló diversas irregularidades, entre ellas que en un alto porcentaje de las urnas que tenían que ser auditadas no fue posible hacerlo porque, extrañamente, no fueron encontradas, o no se las consideró por tener rotos los sellos de seguridad.

La auditoría así practicada se convirtió en otro núcleo de desconfianza para los distintos actores que participaron en la jornada, situación que se vio reforzada en la medida en que en Venezuela, como en otros países, la propiedad intelectual del código fuente pertenece a la empresa Smartmatic, lo cual tiende a alimentar la suspicacia y desconfianza respecto a la manipulación de resultados del proceso electoral.<sup>34</sup>

Pero, sobre todo, la desconfianza se asienta cuando la dinámica de la institución electoral es excluyente de todos los actores políticos y cuando en el proceso electoral la información se monopoliza y no se permite que fluya, entonces los costos políticos son mayores.

Por otro lado, el desarrollo de la jornada electoral ocurrió sin incidentes de consideración, aunque llaman la atención algunos hechos que se presentaron en los centros de votación, tales como el que organizaciones no gubernamentales participaran en las mesas de recepción del voto, aun cuando la ley no lo permite. Por otro lado, faltó capacitación para los ciudadanos que acudían a votar; la coordinación de los centros de votación estuvo a cargo de personal militar y no de funcionarios de casilla, y contrariamente a lo que se pensaba, los centros de votación en los que se utilizaron boletas electorales en papel terminaron los cómputos antes que los centros que ocuparon urnas electrónicas.

Finalmente, la apropiación por parte de la empresa privada de todo el proceso electoral supone un riesgo para la credibilidad de la autoridad en la materia, en este caso, del CNE de Venezuela. Cualquier órgano electoral que contrate a una empresa para hacerse cargo de la preparación, el desarrollo y la operación de un proceso electoral o de participación ciudadana, debe tener en cuenta que los resultados son exclusivamente responsabilidad de la autoridad electoral y que esta modalidad puede propiciar el cuestionamiento a la autonomía de dichos órganos.<sup>35</sup>

Dos constantes que se asoman en los procesos de implementación de los sistemas electrónicos de votación como factores que generan incertidumbre y desconfianza son: 1) la seguridad técnica de los artefactos y sistemas electrónicos, 2) la participación de las empresas privadas en la provisión de la tecnología. Por otro lado, un factor de retraso en la concreción ha sido la disparidad en las prioridades de los participantes en el proyecto, en las que poco figura la elaboración de la legislación en la materia.

Considero que los demás factores que han detenido el avance han sido producto de la forma en que se han insertado e interesado los diferentes actores participantes. La interacción de las instituciones electorales, las empresas privadas y los cuerpos legislativos marcará las guías por las que primero se desmontará la desconfianza y después se podrá construir la confianza.

La cuestión, más allá del dominio de las técnicas de la organización electoral, está en saber si los sistemas electrónicos contribuirían en un momento de tensión político electoral a distenderla, o bien serían un factor contrario a la certeza que debe guardar una elección; todo ello está en función no sólo de las garantías técnicas que puede brindar la propia tecnología, sino en el diseño de la participación de todos los actores involucrados.

#### 4.5 LA EXPERIENCIA DE BRASIL

Brasil es quizá la experiencia más representativa de los procesos de implementación del voto electrónico en América Latina. El éxito que ha tenido ha causado una importante influencia en la región, al grado de que las autoridades electorales brasileñas han establecido convenios de cooperación con países como Argentina, México y Paraguay para facilitar la tecnología, la asesoría técnica y la capacitación.

La incursión en el campo de la tecnología aplicada a los procesos electorales se remonta a 1982, con motivo de las primeras elecciones después del periodo militar. El estado de Río de Janeiro utilizó un sistema informático para el recuento de votos, sin embargo, los partidos políticos detectaron indicios de fraude y tuvo que suspenderse el conteo. Como lo apunta Brunazo,<sup>36</sup> se descubrió que había errores en los programas y que los reportes parciales iniciales estaban distorsionando el resultado. Esta falta de transparencia en el recuento y fiscalización del proceso electoral en 1982 fue bastante agravada con la llegada de la informática.

Después de esas elecciones tan cuestionadas, en 1985 el padrón electoral fue informatizado, y en 1996 se incluyó en todo el país el recuento de votos, éste también fue el año en que se comenzó a introducir el voto electrónico de manera parcial.

A partir de ahí, el programa de automatización del voto estuvo a cargo del Tribunal Superior Electoral (TSE), autoridad que posee todos los poderes relativos a las elecciones: detenta no sólo el poder de decidir en litigios judiciales, siendo la última instancia en materia electoral, sino que también es el encargado de organizar todas las elecciones, municipales, estatales y nacionales, y aun es responsable de emitir toda la reglamentación sobre el proceso electoral.<sup>37</sup>

Como parte de una reforma electoral con miras no sólo a hacer más eficiente la votación y ahorrar recursos, sino también como un mecanismo para evitar actos de fraude, la implementación del voto electrónico consideró en la primera etapa la realización de

pruebas piloto. Concluida dicha etapa, se dio paso en 1996 a la instalación de urnas electrónicas para las elecciones municipales en las principales capitales y en ciudades con más de 200 mil electores, esto es, un tercio de la población.

Para 1998 se amplió la cobertura a dos tercios de la población, instalándose urnas electrónicas en ciudades con más de 40 mil electores, los que votaron en elecciones generales para diputados estatales, diputados distritales, diputados federales, senadores, gobernadores y presidente de la República.

En 2000, el número de electores programado para poder votar con urnas electrónicas en las elecciones municipales fue 110 millones. Finalmente, en 2002 la cobertura fue total: abarcó 5 648 municipios en los que se instalaron 406 764 urnas electrónicas para que 115 millones de electores pudieran votar en la elección general, tanto de diputados estatales, distritales, federales, como de senadores y presidente de la República.

Por otro lado, el tipo de tecnología utilizado es la Registración Electrónica Directa (RED), que consta de una terminal desde la que el funcionario de casilla habilita la máquina con un código que permite al ciudadano votar; una urna con teclado numérico y sistema Braille, y una pantalla en la que aparecen, tanto los candidatos y los logotipos de los partidos políticos, como las opciones de voto en blanco y voto nulo. Asimismo, cuenta con un programa denominado Biblioteca de Criptografía, para proteger los datos que son enviados por red a un centro de cómputo. Esta tecnología fue desarrollada por un lado por las empresas Unysis y Procomp, con la asesoría del TSE, y, por otro, por el Centro de Pesquisa y Desenvolvimento para la Seguridad de las Comunicaciones (Cepesc), que es un organismo gubernamental.

Un aspecto relevante de la implementación brasileña fue la motivación para cambiar el sistema tradicional. Como ya lo he señalado, respondió, por un lado, a la necesidad de evitar los fraudes electorales cometidos en el pasado. Los mecanismos de la comisión del fraude en los distintos momentos del proceso electoral eran los siguientes: 1) en el procedimiento de identificación del elector, los fraudes más comunes estaban relacionados con la falsificación de los documentos y de los registros electorales; 2) durante el proceso de votación, las manipulaciones o alteraciones posibles se efectuaban a través de la práctica "voto cadena" (voto-de-cabresto), de la influencia de las autoridades electorales de la mesa sobre el sufragio de los ciudadanos y de la posibilidad de que se introdujeran más votos en la urna, en particular votos de los ausentes; 3) luego de la votación, el cambio de los votos dentro de la urna, la sustitución o el extravío de las urnas, la adulteración de los votos escrutados, o bien, la modificación de los resultados de los boletines de urna antes de ser publicados.<sup>38</sup>

En cada uno de estos núcleos se creó desconfianza sobre el asunto electoral por parte de los partidos políticos y los ciudadanos. De ahí que un camino para su desarticulación fuera la incorporación de la tecnología en la mayor parte de las etapas que presentaban un alto grado de vulnerabilidad.

Al respecto, el entonces presidente del TSE, Carlos Velloso, afirmó que estos fraudes serían erradicados del proceso electoral brasileño en el momento en el que se eliminaran los sobres, las urnas y las actas electorales, informatizando el voto.<sup>39</sup>

Entonces la urna electrónica agrupó las tres etapas del proceso electoral (identificación del elector, el acto de votar y el escrutinio y cómputo final) en un solo equipo informático, reduciendo las posibilidades de cometer actos ilícitos. Sin embargo, existen opiniones que apuntan hacia la permanencia del riesgo de fraudes electorales con el uso de estos

sistemas; así, por ejemplo, el secretario de Informática del TSE afirmó que la introducción de la informática en los sistemas electorales exige cuidados complementarios, sobre todo si se considera que el volumen del fraude, sin controles, puede ser exponencialmente mayor.<sup>40</sup>

Por cierto, el TSE no pudo erradicar cierto tipo de prácticas fraudulentas con la incorporación de las urnas electrónicas, pues tanto la falsificación de identificaciones del elector, como la posibilidad de que los funcionarios de casilla votaran por los ausentes, continuó a pesar del sistema de identificación de la urna.

De hecho, son diversas las debilidades del sistema brasileño, y de ellas dieron cuenta a finales de los noventa distintas pruebas e investigaciones realizadas por universidades. En particular, fueron tres análisis técnicos sobre la confiabilidad de las urnas electrónicas: a) el reporte de la Universidad de Campinas, b) el de la Fundación COPPETEC de la Universidad de Río de Janeiro, y c) el más importante, el informe elaborado por la Sociedad Brasileña de Computación con la participación de la Universidad de Minas Gerais y de la Universidad Federal de Santa Catarina.<sup>41</sup>

Los estudios arrojaron una serie de cambios a los que debía someterse la urna electrónica para que el sistema fuera 100% confiable: 1) que no se digitara el número de identificación del elector en el momento en que iba a votar; 2) que el voto digital de la e-urna se imprimiera y pudiera ser visto a través de un visor transparente para que el elector pudiera confirmarlo; 3) que se hiciera una auditoría del recuento digital en urnas sorteadas después de las elecciones; 4) que el resultado de cada e-urna fuera impreso inmediatamente y entregado a los fiscales de los partidos políticos; 5) que el resultado de cada urna que se ingresara en el sistema de recuento general fuera también publicado en Internet para verificación de los fiscales de los partidos junto con los boletines de urnas impresos, detallados en el punto cuatro.<sup>42</sup>

Como resultado de esas observaciones, el TSE incorporó a los sistemas de seguridad de la urna brasileña las siguientes medidas: 1) la auditoría a las urnas electrónicas, realizada por sorteo a cargo de los tribunales regionales electorales, con lo que se comprueba que los votos emitidos no hayan sido alterados; 2) el voto impreso por la urna, medida que fue aprobada en la ley de 2002, en la que se establece que la urna electrónica disponga de un mecanismo para la impresión del voto, su visualización y depósito automático, sin contacto manual, en un recipiente sellado; 3) el acceso de los partidos políticos a los programas informáticos utilizados en el proceso de votación y conteo (para evitar que cada partido utilizara sus propios programas para la revisión, los técnicos del TSE diseñaron un programa autoverificador que se grababa en la urna e imprimía un resumen de todos los archivos grabados en la máquina, además de una lista de los candidatos alistados).<sup>43</sup>

Sin embargo, cabe precisar sobre el punto dos, referente a la impresión del voto en papel, que en las elecciones de 2002 sólo fue equipado 3% de las urnas, y después, cuando se suponía que en las elecciones de 2004 todas las máquinas contarían con una, no fue así. Las autoridades brasileñas dieron marcha atrás con una ley que había solicitado que todas las máquinas estuvieran equipadas con una impresora; en una maniobra política controvertida se retractaron antes de los comicios de 2004, por lo que las máquinas quedaron sin mecanismos de verificación independientes con los cuales comparar los resultados electrónicos.<sup>44</sup>

En cuanto al punto tres, que se refiere al acceso de los partidos políticos a los programas informáticos, hay que decir que éste no fue el adecuado; por el contrario, la ley sobre voto electrónico aprobada en octubre de 2003 disminuyó drásticamente los márgenes de

fiscalización de los partidos políticos durante el recuento digital de los sufragios y limitó la opinión de expertos y la presentación de eventuales modificaciones. Ahora, los fiscales partidarios debían presentar sus peticiones solicitando el acceso a los datos del sistema informático a los jueces, pero éstos tenían el poder de negar tales solicitudes argumentando la necesidad de poseer reglas más restrictivas de fiscalización.<sup>45</sup>

Para las elecciones de octubre de 2004, las autoridades del TSE diseñaron un mecanismo en el que no se pudo analizar la totalidad del código fuente del software (supuestamente por razones de derechos de propiedad, a pesar de que la ley 9.504/97 establece que tanto los partidos políticos como las alianzas electorales tienen acceso a todas las fases del proceso y a todos los programas de computación que se utilicen). Contaron con sólo cinco días para examinar 35 mil archivos que contenían alrededor de 3 millones de líneas de código fuente. Sólo se permitía ver el software, pero no hacerlo funcionar, ni efectuar pruebas o compilarlo.<sup>46</sup>

Una de las razones de esta serie de debilidades se halla fundamentalmente en que el diseño institucional del TSE faculta a las autoridades a hacer los reglamentos que norman la realización de un proceso electoral; si bien el Congreso tiene el poder de legislar en materia electoral, la reglamentación e interpretación de las normas corresponde sólo al TSE. Este modelo de institución resulta excluyente de los partidos; por lo tanto, no es la incertidumbre en el manejo de la tecnología, sino los límites a la participación política, lo que no incentiva acciones colectivas encaminadas a la construcción de confianza. A esto hay que agregar que el TSE no posee la propiedad intelectual del código fuente y de los programas informáticos, por lo que cualquier auditoría resulta muy cara, al tener que pagar a las empresas propietarias. El TSE, argumentando una cuestión de economía, sólo tiene licencia del programa operativo. Al considerar los costos, es importante incluir la propiedad intelectual para construir confianza en el proceso electoral. Cabe señalar que el costo total de la implementación que abarca desde 1996 hasta 2002 fue de 546 millones de dólares.

Al respecto, hay quienes sostienen que el costo por voto fue disminuyendo de 3.5 dólares en 1996 a 1.84 dólares en 2002.<sup>47</sup> Sin embargo, en 2000, en una tímida publicación del TSE, se reconoció que el costo del voto por elector había aumentado 20%. Los costos de seguridad habían sido mucho mayores de lo previsto.<sup>48</sup>

De hecho, lo que eleva los costos del voto electrónico es la desconfianza en su ejecución el día de la jornada electoral. Si el diseño institucional del TSE fuera más incluyente de los partidos políticos, los mecanismos de control serían los menos, pues en una lógica en la que priva la confianza entre los actores, los costos informacionales se reducen; por el contrario, en un contexto de desconfianza, la supervisión y el control excesivos elevan el monto de los recursos destinados a la realización de las elecciones.

En opinión de Amilcar Brunazo,<sup>49</sup> la experiencia brasileña muestra que el voto electrónico puede proporcionar gran rapidez en la presentación de resultados, pero que esta velocidad muy difícilmente es acompañada por la fiscalización, un hecho que compromete la transparencia del proceso electoral.

Vale la pena plantear entonces las siguientes cuestiones: ¿por qué, teniendo las debilidades descritas, los procesos electorales en Brasil siguen utilizando esta tecnología?; más aún, ¿cómo ha causado una influencia importante en la región en lo que a procesos de implementación se refiere?, y finalmente, ¿por qué sigue siendo un sistema confiable?

En primer lugar, porque las fallas técnicas que han ocurrido con las urnas electrónicas han sido menores a su eficacia, es decir, a pesar de haber existido problemas, no han comprometido de manera alguna el resultado final de los cómputos de una elección. En segundo lugar, porque la mayor parte del electorado ha concentrado su atención en la rapidez con la que se dan a conocer los resultados de la elección, y también en la facilidad que tiene el sistema para que todos los ciudadanos, no importando su edad o nivel educativo, puedan votar. En tercer lugar, porque se han eliminado, de cierta manera, las viejas formas de cometer fraude, como el voto cadena y otros. Finalmente porque las competencias políticas no han sido tan cerradas como para crear la necesidad de mecanismos alternos que brinden mayor certeza a los resultados electorales. Es decir, en la medida en que la diferencia entre un candidato y otro llegue a ser mínima, y de continuar con esta dinámica excluyente de los partidos políticos en las etapas del proceso electoral referentes a la fiscalización y auditoría de los programas informáticos, la probabilidad de que se incremente la desconfianza en la tecnología y que se genere un conflicto político será mayor.

#### 4.6 ALGUNOS MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO

A pesar de que las experiencias con el voto electrónico en otros países son diferenciadas y tienen características muy particulares, es posible distinguir algunos elementos que sirven de guía para el diseño de tipologías o modelos en la implementación.

Dichos elementos son: 1) el tipo de tecnología; 2) las motivaciones de la implementación; 3) el contexto político que envuelve su realización; 4) la participación de diferentes actores; 5) la participación de empresas privadas. Cada uno de ellos juega un papel importante para que la incorporación del voto electrónico haya culminado o esté retrasada.

Comencemos con la tecnología. El voto presencial con urnas electrónicas utiliza fundamentalmente dos tipos de tecnología: a) la Registración Electrónica Directa (RED), que considera la impresión del voto como una especie de comprobante, así como la posibilidad de transmitir los resultados electorales a un centro de cómputo; b) la Lectura Óptica del Voto (LOV) que se basa en el conteo de los votos mediante boletas de papel o tarjetas magnéticas que el elector deposita en una urna.

Pasemos ahora a las motivaciones de la implementación, que pueden ser de dos tipos: a) como una manera de incrementar la eficacia y efectividad en el escrutinio y cómputo, la celeridad para conocer los resultados y el ahorro de recursos; y b) como un mecanismo para evitar el fraude electoral.

Toca el turno al contexto político en el que se desarrolla la implementación: a) un contexto caracterizado por incluir el voto electrónico como un elemento que forma parte de una reforma político electoral; y b) un contexto suscrito a la instrumentación de un programa institucional del gobierno o autoridad electoral.

Por otro lado, la participación de diferentes actores en el proceso puede estar caracterizada por: a) la presencia solamente de la autoridad electoral; y b) la presencia de partidos políticos, universidades y organizaciones sociales

La participación de empresas privadas puede asumir dos modalidades: a) suministrar la tecnología cediendo la propiedad intelectual del código fuente y el hardware a la auto-

ridad electoral; b) suministrar la tecnología conservando la propiedad intelectual, y participar además en todo el proceso electoral, desde la instalación de los programas hasta la recepción del voto y la transmisión de resultados.

El paso siguiente en la construcción de estos modelos es clasificar, de acuerdo con los elementos citados, las experiencias de diferentes países, entre las que se encuentran algunas que no fueron incluidas en la explicación de este capítulo pero que son representativas de las regularidades que presenta el voto electrónico en el mundo, como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1. Rasgos de la implementación del voto electrónico en el mundo

Elementos	Países						
	Argentina	Brasil	España	Estados Unidos	India	Paraguay	Venezuela
Tecnología RED	x	x	x	x	x	x	x
Tecnología LOV				x			
Eficiencia y ahorro	x	x	x	x		x	x
Evitar fraudes	x	x			x	x	
Contexto: reforma política	x	x		x	x	x	x
Contexto: programa institucional			x				
Participación sólo de la institución electoral				x	x		x
Participación tanto de Universidades como de ONG	x		x			x	
Autoridades electorales con propiedad intelectual del software	x				x	x	
Empresas con propiedad intelectual del software		x <sup>50</sup>	x	x			x

El cuadro permite observar la regularidad con que se presentan determinados elementos de la implementación en las distintas experiencias.

1) Por un lado, están aquellos países que ya cuentan con el voto electrónico, y que en su mayoría decidieron por el tipo de tecnología RED; se aprecia en ellos que el proceso de implementación formó parte de una reforma político electoral y que la motivación para incorporar a la tecnología responde, más allá de la eficiencia y el ahorro de recursos, al propósito de evitar los fraudes electorales. Finalmente, en estos casos la propiedad intelectual de los programas informáticos es de la autoridad electoral, aun cuando empresas

privadas hayan diseñado y suministrado la tecnología; este es el caso de India y Paraguay. Lo anterior indica que, eventualmente, aquellos procesos que presenten dichos rasgos estarán más cerca de culminar con éxito la implementación, como ejemplo, el caso de Argentina.

2) Por otro lado, se encuentran los países que, utilizando también la tecnología RED, no han concretado su proceso de implementación y se encuentran desarrollando pruebas piloto. Aquí la motivación responde a la búsqueda de eficiencia y el ahorro de recursos; el contexto político se inscribe en un programa institucional de la autoridad electoral, en el que además la propiedad intelectual de los programas informáticos pertenece a las empresas privadas, que participan en todas las etapas del proceso electoral. Este es el caso de España, aunque también estos rasgos se presentan en la experiencia de Estados Unidos y Venezuela, en donde el voto electrónico es ya una realidad.

3) Finalmente, están los países que comparten una sola característica, aunque pueden pertenecer a alguno de los dos grupos explicados arriba. Estos casos incluyen, además de la autoridad electoral, la participación de universidades y organizaciones sociales en distintas actividades del proceso de implementación; son Argentina, Brasil, España y Paraguay.

Una vez que se han advertido los distintos rasgos que presentan los procesos de implementación del voto electrónico en el mundo, es posible tener más claro cuáles son los riesgos de incorporar este tipo de tecnología, cuáles han sido los errores frecuentes y qué elementos representan ventajas para que el proceso culmine y, más aún, que sea exitoso.

Los elementos positivos que comparten todas esas experiencias son, por un lado, la aceptación del voto con urnas electrónicas por un amplio sector de la ciudadanía. En contraste con algunos estudios realizados para medir el nivel de aceptación de las nuevas tecnologías por parte de la ciudadanía, en los que se advierte una brecha en el acceso y contacto con la tecnología determinada fundamentalmente por la edad y el grado de estudios (a mayor edad, menor contacto con la tecnología y, de igual manera, a menor grado de preparación, menor acceso a la tecnología), las experiencias electorales de Brasil y las pruebas piloto realizadas en Argentina demuestran que las variables edad y grado de estudios no guardan ninguna correlación negativa con el acceso a la tecnología aplicada en esa etapa del proceso electoral.

Si bien es cierto que existe una brecha con relación a la tecnología, ésta no se comporta de la misma manera cuando de urnas electrónicas se trata, debido a que no es lo mismo el acceso cotidiano que tiene una persona a una computadora, un teléfono móvil o la Internet, que el acto de un ciudadano cuando acude a votar. Queda claro que los incentivos de un individuo para tener acceso a la tecnología son distintos cuando se trata de acciones cotidianas sin ninguna relevancia política, que cuando se trata de un proceso electoral, con la importancia que éste tiene. Todo depende de la relevancia que asignan las personas a cada una de las acciones que comprometen el uso de la tecnología, por lo que creo que es de ahí de donde surge la existencia de la brecha o su disminución.

Por otro lado, un elemento que considero positivo y que comparten algunas de las experiencias internacionales es la participación de instituciones como las universidades y los centros de investigación. Cuando las autoridades electorales convocan a estas entidades, suman eficacia al proceso de implantación y uso de la tecnología, pues en ellas se encuentran los mejores especialistas en cada una de las ramas del conocimiento, quienes al brindar su asesoría, ya sea en materia tecnológica, jurídica o política, ayudan a la ins-



titución electoral a mejorar sus procesos administrativos y organizacionales mediante un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

El avance en la tecnificación del voto ciudadano requiere el conocimiento de los aspectos imprescindibles para que tanto el proceso de implementación como el uso en elecciones sean exitosos. En primera instancia, debe existir un acuerdo entre los partidos políticos para emprender el cambio; como ha sido evidente, la incorporación del voto electrónico es más fluida cuando median acuerdos políticos entre los distintos actores involucrados. El acercamiento entre la institución electoral y los cuerpos legislativos es fundamental para alcanzar tal objetivo. De los acuerdos se derivan dos etapas básicas: la primera es el desarrollo de pruebas experimentales, en las que el ciudadano comienza a familiarizarse con el nuevo sistema, de manera tal que paulatinamente se vaya apropiando de sus distintos elementos, y se mida tanto la eficiencia de los aparatos como la certeza y la confianza que pueden brindar; la segunda es el establecimiento de una legislación que regule la operación del sistema y brinde los mecanismos necesarios para la participación de los partidos políticos, en todas y cada una de las etapas del proceso electoral que involucran a la tecnología, en este sentido, es clave que se puedan realizar auditorías a las máquinas y fiscalizaciones a los programas informáticos. Para lograrlo con mayor facilidad, la propiedad intelectual del código fuente y el resto de los programas debe estar en manos de la institución electoral; de esta manera no sólo se evita que las responsables de la operación del sistema sean empresas privadas, sino que se garantiza que gran parte del proceso electoral no sea arrebatado a los ciudadanos y apropiado por particulares, como sucedió en Venezuela. Finalmente, la institución electoral debe someter a su personal a una capacitación constante y específica, para que la organización en su conjunto pueda resolver cualquier problema que pudiera presentarse.

Las experiencias revisadas y el modelo de implementación descrito forman un marco de referencia con el cual es posible comparar la experiencia mexicana del Distrito Federal, tema que abordaré en el siguiente capítulo.

#### NOTAS DEL CAPÍTULO 4

- 1 Alejandro Prince, *Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina*, Buenos Aires, Dinken, 2005.
- 2 Scott Konopasek, ponencia presentada en el Foro de Experiencias de Voto Electrónico en los Estados Unidos y Brasil, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002, pp. 1-6.
- 3 *Loc. cit.*
- 4 *Loc. cit.*
- 5 *Loc. cit.*
- 6 Uno de los hechos más representativos de la puesta en operación de sistemas de votación electrónica fue la consulta popular electrónica llamada "Madrid Participa", organizada por el Ayuntamiento de Madrid en e junio de 2004, con el objetivo de conocer la opinión ciudadana sobre el tema del mejoramiento del mobiliario urbano de la ciudad; cabe destacar que los resultados tuvieron efectos vinculatorios sobre el ayuntamiento.
- 7 ¿Cuánto vale confiar?, Documento elaborado por el Observatorio del Voto Electrónico, España, 15 de septiembre de 2004, página web: [www.ove.es](http://www.ove.es)
- 8 Josu Mezo, "Inútil y peligroso", *El País*, España, domingo 3 de octubre de 2004.
- 9 Mark E. Warren, "La democracia contra la corrupción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 193, 2005, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 130.
- 10 *Loc. cit.*
- 11 *Loc. cit.*
- 12 *Ibid.*, p. 131.
- 13 *Ibid.*, pp. 130-131.
- 14 *Ibid.*, p. 130.
- 15 "¿Cuánto vale confiar?", documento citado.
- 16 Josep María Reniu i Vilamala, "Apuntes para el análisis sociopolítico del voto electrónico", Memoria del Simposio acerca de las Urnas Electrónicas para la Emisión del Voto Ciudadano, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, pp. 35-37.
- 17 Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999, pp. 11-12.
- 18 Voto electrónico I, [www.votoelectronico.gba.gov.ar](http://www.votoelectronico.gba.gov.ar)
- 19 Voto electrónico I, [www.votoelectronico.gba.gov.ar](http://www.votoelectronico.gba.gov.ar)
- 20 Dicha prueba se realizó en el marco de las elecciones legislativas y no tuvo efectos vinculantes.
- 21 Lucas Scharer: [noticiasurbanas.com.ar](http://noticiasurbanas.com.ar). 30 de agosto de 2005.
- 22 *Ibid.*
- 23 Fragmento de la entrevista con Alejandro Tullio concedida a Canal AR, 21 de julio de 2005, [www.canal-ar.com.ar](http://www.canal-ar.com.ar).
- 24 *Ibid.*
- 25 Alejandro Prince, *op. cit.*
- 26 Alejandro Tullio, "Organización, administración y actores electorales frente a las nuevas tecnologías", en María Inés Tula (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Planeta, 2005, p. 55.
- 27 Eduardo Passalacqua, "El voto electrónico: ni panacea ni amenaza. Panorámica del estado de la cuestión y apostillas a un debate con sesgos y lagunas", en María Inés Tula (coord.), *op. cit.*, p. 64.
- 28 Alejandro Prince, *op. cit.*
- 29 Marcela Basterra, *Análisis comparativo: legislación provincial sobre voto electrónico*, Argentina, Ministerio del Interior / Dirección Nacional Electoral, Grupo de Trabajo Nuevas Tecnología y Procesos Electorales, 2005.

- 30 Instituto Electoral del Distrito Federal, "Informe de actividades sobre el Referéndum Revocatorio Presidencial de Venezuela", Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral-Unidad de Informática, 2004.
- 31 Instituto Electoral del Distrito Federal, "Informe de actividades sobre el referéndum revocatorio presidencial de Venezuela", *op. cit.*
- 32 *Ibid.*
- 33 Ingo Boltz y Federico Centeno Lappas, "Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral", en María Inés Tula (coord.), *op. cit.*, p. 305.
- 34 Para profundizar en este tema, véase el esquema de propensión a la corrupción por parte de empresas privadas, desarrollado en el punto 4.2.
- 35 Instituto Electoral del Distrito Federal, "Informe de actividades sobre el Referéndum Revocatorio Presidencial de Venezuela", *op. cit.*
- 36 Amílcar Brunazo Filho, "El voto electrónico en Brasil", en María Inés Tula, (coord.), *op. cit.*, p. 210.
- 37 Amílcar Brunazo Filho, *op. cit.*, p. 209.
- 38 *Ibid.*, p. 213.
- 39 *Ibid.*, p. 214.
- 40 *Loc. cit.*
- 41 *Ibid.*, p. 218.
- 42 *Loc. cit.*
- 43 Dirección General Electoral, *Estudio de caso Brasil 2002*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002.
- 44 Ingo Boltz y Federico Centeno Lappas, *op. cit.*, p. 304.
- 45 Amílcar Brunazo Filho, *op. cit.*, p. 210.
- 46 Ingo Boltz y Federico Centeno Lappas, *op. cit.*, p. 304.
- 47 Dirección General Electoral, *Estudio de caso Brasil 2002*, *op. cit.*
- 48 Amílcar Brunazo Filho, *op. cit.*, p. 219.
- 49 *Ibid.*, p. 220.
- 50 El TSE de Brasil posee de manera parcial las licencias de operación de las urnas electrónicas; el resto de los programas y el código fuente son propiedad de empresas privadas.



## 5. Confianza y tecnología, la propuesta del voto electrónico en el Distrito Federal: acciones estratégicas y participación de actores

### 5.1 LA CONFIANZA Y SU RELACIÓN CON EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

La estrategia para la implementación del sistema de votación electrónica supone el eventual reemplazo del sistema tradicional. La importancia de este hecho descansa en el impacto directo que tendrá dentro de las relaciones, tanto de los ciudadanos votantes con el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), como entre los partidos políticos y el IEDF, en términos de la confianza en procesos electorales futuros.

De ahí que exista una tensión en las relaciones de los diferentes actores políticos que afecta a la confianza requerida para el desarrollo de los procesos electorales; la cual involucra a dos actores: uno que demanda garantías que den certeza, transparencia e imparcialidad en los procesos electorales –los ciudadanos– y otro que responde a la demanda –el IEDF–. La tensión puede verse incrementada en la medida en que un eventual cambio de sistema de votación, en virtud de su novedad y desconocimiento, apareciera como un factor de incertidumbre.

Cabe hacer la distinción entre las tres dimensiones desde las que se considera a la confianza en esta tesis. La primera corresponde a la dimensión de la confianza construida en la experiencia ciudadana en las jornadas electorales, que es la base del curso de la implementación.

La segunda guarda relación con la estrategia y el cálculo del IEDF para construir confianza en torno a un sistema de votación electrónico, y se denomina confianza calculada. Aquí el cálculo y la estrategia de la construcción de confianza radica en los cursos de acción que desmontan los ejes articuladores de la desconfianza.

La tercera dimensión dará tratamiento a la cuestión: ¿la tecnología del voto electrónico contribuye a la creación de confianza en los procesos electorales del Distrito Federal o, por el contrario, tensa las relaciones de los participantes?

En virtud de que el sistema de votación tradicional podría someterse a un proceso de transformación hacia un sistema electrónico, el cambio de un sistema a otro merece abordar el asunto de la tensión entre los actores políticos, que afecta la confianza en los procesos electorales, para después desarrollar la explicación del proceso de implementación del voto electrónico en el Distrito Federal.

Una parte fundamental para el análisis del éxito o el fracaso del sistema de votación electrónico es, además de la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) en el proceso de implementación, la relación con los ciudadanos votantes y las formas de confianza que éstos han desarrollado con el IEDF, en términos muy particulares

dentro de las jornadas electorales desde el año 2000, año en el que este instituto organizó por vez primera las elecciones locales.

¿Cuales han sido esas formas de confianza?, ¿cómo se han construido?, y ¿qué papel juegan en la implementación?

Para responder, es necesario realizar un acercamiento desde el enfoque teórico de la confianza. En primera instancia, definir la confianza es referirse a ella como un conjunto de expectativas positivas sobre los demás o, más específicamente, sobre las acciones de los demás.<sup>1</sup>

En segundo lugar, debe distinguirse claramente que la confianza como relación social tiene dos polos: el sujeto que confía y el depositario de la confianza,<sup>2</sup> lo que significa que la primera figura, es decir, la del sujeto que confía, está representada en los ciudadanos, mientras que la segunda lo está en el IEDF.

En tercer lugar, ambos polos mantienen una relación en la que se cumplen dos condiciones previas: 1) una relación de interdependencia, y 2) la existencia de futuro; es decir, que esa interdependencia tenga un horizonte temporal.<sup>3</sup> El IEDF necesitará que los ciudadanos inviertan en expectativas positivas para consolidar la confianza en futuros procesos electorales con el uso del sistema electrónico de votación.

## 5.2 LA EXPERIENCIA EN PROCESOS ELECTORALES COMO FORMA DE CONFIANZA PREVIA QUE FACILITA LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO

Es necesario también distinguir aquellos supuestos que definen el proceso de implementación del voto electrónico en el Distrito Federal, el cual comprende tres momentos: decisión –instrumentación– realidad. El primero corresponde a la iniciativa de la que surge el proyecto; el segundo son los trabajos para conseguir los objetivos establecidos en éste; el tercero es la conclusión y materialización de lo que se inició como una idea. En cada uno de esos momentos es necesaria la interacción entre la ALDF y el IEDF, interacción que, por cierto, se ha caracterizado por una baja intensidad en la dinámica de cooperación para concretar el proyecto; sin embargo, el IEDF ha decidido continuar incursionando en la materia, y aquí cabe plantear la cuestión: ¿por qué?

Desde mi perspectiva, lo ha hecho porque las experiencias ciudadanas adquiridas a partir de interacciones previas en procesos de votación son traducibles a expectativas que construyen dos formas de confianza sobre las cuales es posible albergar la idea de culminar la implementación del voto electrónico. Corresponden a la confianza interpersonal y a la confianza en las capacidades institucionales del IEDF. Pero además, la pertinencia de esta distinción se articulará en el desarrollo del capítulo a otra forma de creación de confianza, identificada con la intención racional de uno de los actores para conseguir la confianza del otro. Todo ello para descifrar qué es lo que supone hablar de confianza institucional, cuáles son los elementos que la componen y cómo se identifican en una institución electoral como es el IEDF.

Un ejemplo concreto de cómo se construye la primera forma de confianza desarrollada en los procesos electorales es cuando el ciudadano –ya sea como votante o como funcionario de casilla– pertenece momentáneamente a la estructura organizativa de las elecciones, es decir, una situación en la cual el que recibe el voto y lo cuenta y aquél que

vota mantienen, no una relación de subordinación, sino de igualdad, en donde la expectativa de la acción de uno y otro no está en la espera de un beneficio personal; en estos casos, como indican Luna y Velasco,<sup>4</sup> las personas confían unas en otras, no tanto por los beneficios que esperan de la colaboración sino porque comparten una serie de normas y valores.

Ambos actores, el ciudadano que vota y aquel que recibe y cuenta los votos, se encuentran constreñidos por determinadas reglas que conducen la jornada electoral; la repetición de los encuentros cada tres o cada seis años, cambiando cada uno de posición, supone la existencia de valores similares y de una forma compartida de interpretar los procesos electorales. Esta forma de confianza se basa en una concepción de un aspecto de la realidad y las maneras de interpretarla que es compartida por los actores.<sup>5</sup>

A esa forma de confianza contribuye el hecho de que los ciudadanos también poseen una identidad compartida, que les facilita la construcción de representaciones sociales sobre el proceso electoral, esto es, una forma de conocimiento elaborado y compartido en la práctica, que tiende a igualar los criterios sobre los que se decide confiar.

Ahora bien, ¿por qué la repetición de los encuentros entre los ciudadanos votantes y funcionarios de casilla apunta a que comparten una identidad que les posibilita construir expectativas y experiencias compartidas? En gran medida, porque la repetición de encuentros permite a los participantes acumular información y conocimiento sobre las acciones de los otros y sobre las reglas a seguir en el desarrollo de un proceso electoral; es decir, forman una estructura de intercambio entre los actores participantes que favorece eventualmente la construcción de confianza, sobre todo por la cercanía del trato cotidiano de los individuos. Recordemos que las mesas directivas de casilla son integradas por ciudadanos que habitan en una misma sección electoral, lo que supone también cierta familiaridad y conocimiento de la comunidad.

Los lazos de confianza que se desarrollan en el espacio de una sección electoral, entendida como la unidad territorial más pequeña que alberga a un conjunto determinado de ciudadanos electores, permite pensar, como lo sugiere Musseta,<sup>6</sup> el ámbito de la confianza como estructurado a partir de diferentes radios o círculos, que van desde las relaciones más íntimas y concretas hasta orientaciones más abstractas.

Traducido al lenguaje electoral, los círculos a partir de los cuales se estructuran las relaciones de confianza van desde las demarcaciones territoriales de una sección electoral, en donde las relaciones se construyen cara a cara, hasta orientaciones más abstractas que suponen un tipo de confianza basado en las garantías que la institución puede brindar para el buen desarrollo de un proceso electoral, y que se relacionan con los consejos electorales distritales. De este modo, a una sección electoral le corresponde el círculo de los miembros de la comunidad a los que conocemos indirectamente de vista y directamente sólo a través de algunos individuos representativos.<sup>7</sup>

En el espacio de una sección electoral, esta forma de confianza expone las características comunes de los individuos, que, según señala Gordon,<sup>8</sup> descansan en semejanzas sociales y suponen congruencia cultural, porque quien confía y el sujeto de la confianza pertenecen al mismo grupo social o comunidad. Pueden compartir una religión, estatus étnico o pasado familiar.

Este tipo de confianza es una manera de describir el camino de grupos de individuos que presumen buena voluntad a otros, con respecto a intereses compartidos, así como también, las divisiones de conocimiento necesarias para hacer uso explícito de reglas para la acción colectiva.<sup>9</sup>

La segunda forma en que se manifiesta la confianza depende de los atributos de los participantes (individuos u organizaciones) en términos de sus capacidades y competencias, tales como recursos económicos, de información, de conocimiento, de infraestructura, jurídicos, capacidad de organización, capacidad de relacionarse o recursos jurídicos.<sup>10</sup>

Esto significa la posesión de habilidades técnicas y profesionales utilizadas por el IEDF en los procesos electorales, las cuales son reconocidas por los ciudadanos en función de la efectividad y la eficiencia, mostradas en la implementación del proceso.

Dichas capacidades deben atravesar tres clases de dominio para generar confianza interna. El primero, como lo explica Medina,<sup>11</sup> es el dominio de las técnicas materiales, que tiene que ver con los artefactos, las técnicas y los recursos materiales. El segundo es el dominio de las técnicas organizativas, que abarca las interacciones entre agentes humanos, la organización social, etc. El tercero comprende las técnicas simbólicas de representación, interpretación, comunicación e interacción. Estas últimas corresponden a la producción de dos clases de discursos: el descriptivo y el prescriptivo.

En otras palabras, las capacidades internas de la organización dan forma a la estructura institucional que opera en los procesos electorales, tanto para garantizar el buen desarrollo, como para crear confianza; y es que la estructura institucional está compuesta por dos tipos de reglas: los códigos normativos y los códigos de significación; y dos clases de recursos: los recursos de autoridad nacidos de la coordinación de agentes humanos, y los recursos de asignación, que provienen del control sobre productos materiales o sobre aspectos del mundo material.<sup>12</sup>

Los códigos normativos y los códigos de significación toman forma de discursos dentro de la institución. Ninguna institución puede funcionar sin un discurso o discursos asociados que la sostengan. Lo mejor es considerar el discurso como la programación, o software institucional.<sup>13</sup> Y es que los discursos cumplen una función clave para la construcción de confianza, pues le sirven a la organización no sólo como un mecanismo para asegurar la efectividad de sus procesos internos, sino como referente de autopresentación hacia el exterior; a través del discurso puede mostrar determinadas capacidades para infundir confianza en otros actores o individuos, quienes eventualmente construirán una imagen de la organización y depositarán su confianza en ella.<sup>14</sup>

Por otro lado, la percepción de la eficacia de la organización ocurre durante el desarrollo de la jornada electoral, en la cual el ciudadano funcionario de una casilla puede percatarse de la capacidad efectiva del IEDF para ejecutar cada uno de sus recursos, a través de los procedimientos establecidos para ese tipo de implementación, en particular en la labor de figuras como los asistentes electorales y los capacitadores, que están destinadas a responder dudas, colaborar en asuntos logísticos y, en general, a apoyar a los funcionarios en todo momento.

La percepción ciudadana con respecto a la efectividad de los recursos desplegados por el IEDF depende en gran medida de lo que esos operadores realicen, pues son operadores concretos de la implementación y su importancia radica en que ese momento del proceso, como lo señala Aguilar,<sup>15</sup> ellos ocupan el lugar donde toda política se consuma o se frustra, aun la perfectamente diseñada.

La evaluación por la que los ciudadanos construyen confianza en el desempeño de la organización descansa en las acciones de los actores empíricos que prestan servicios al público, los cuales suelen ocupar los escalones más bajos de la administración, los de piso, ventanilla y calle.<sup>16</sup>



En las dos formas de confianza descritas está presente un tipo de experiencia ganada por el ciudadano en su relación con el IEDF. De esta manera, se convierten en información y conocimiento, que eventualmente pueden ser una base sobre la cual la implementación, al llegar al momento culminante, permita que el ciudadano deposite una expectativa en el desarrollo de procesos electorales que utilicen el sistema electrónico. En este sentido, existe una relación entre el conocimiento y la construcción de confianza, en la que ésta se acumula como una especie de capital que ofrece oportunidades para una acción más extensa, pero que debe usarse y dirigirse continuamente.<sup>17</sup> Lo que en nuestro caso finalmente se acumula es, en determinados tipos de interacción dentro de procesos electorales, el conocimiento que permite al ciudadano realizar juicios acerca de las acciones del IEDF. Por otro lado, dicha experiencia representa para el IEDF una oportunidad para extender y arriesgar en acciones como la innovación del sistema de votación.

Cabe recordar que, para que las relaciones de confianza puedan emerger, se requiere un nivel de conocimiento que depende de las necesidades de información.<sup>18</sup> Es decir, se requiere determinado tipo de información acerca de las acciones del otro, que no se adquiere sino en las experiencias previas.

En este sentido, las distintas formas de construcción de confianza referidas son elementos constitutivos que generan credibilidad de los ciudadanos en el IEDF, pues parten de la revisión ciudadana de interacciones experimentadas en procesos electorales. Como lo señala Noemí Luján,<sup>19</sup> la credibilidad es un concepto asociado a una evaluación de las creencias en un determinado ámbito de la realidad, esto es, al diagnóstico sobre la veracidad y validez a partir del cual se define el nivel de crédito.

Las vertientes de la confianza que conducen a la credibilidad se sustentan en las regularidades que los ciudadanos han experimentado al participar en los procesos electorales, primero en los organizados por el IFE, y luego, a partir de 2000, también en los instrumentados por el IEDF.

En este sentido, la credibilidad es un diagnóstico pasado-presente, que implica que el énfasis está en la búsqueda de regularidades, de repeticiones, de cadenas causales, de verificación retrospectiva.<sup>20</sup>

Son también las regularidades en los procesos electorales las que se han institucionalizado, ya sea formal o informalmente, y sientan la base para la incursión del IEDF en la innovación tecnológica.

### 5.3 LA ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO COMO FORMA DE CONFIANZA CALCULADA

El supuesto de que la estrategia de implementación para consolidar el nuevo sistema de votación influye en la construcción de expectativas sobre la efectividad y la eficiencia del IEDF como organizador de futuras elecciones descansa en una serie de acciones calculadas con la finalidad de concretar el proyecto. Cabe señalar que las formas de confianza que resaltan la importancia de la experiencia previa en los procesos electorales son la base sobre la cual se erige la estrategia.

La acción de ganar confianza de manera calculada, forma que subyace a la estrategia de implementación, parte del lugar que las teorías de la elección racional conceden al con-

cepto de confianza. Como lo indica Gordon,<sup>21</sup> éstas definen la confianza como el conjunto de expectativas racionales basadas en la comprensión del interés del otro con respecto al propio y en cálculos que sopesan los costos y beneficios de ciertos cursos de acción de quien confía o de la persona en quien se confía.

Por ejemplo, decir que yo confío en otro con respecto a alguna cuestión significa que tengo razón para esperar que ese otro actúe conforme a mi interés, puesto que él tiene buenas razones para hacerlo, razones que se apoyan en mi interés. En otras palabras, decir que yo confío en otro significa que tengo razón para esperar que él actúe según sus propias razones, con respecto al asunto relevante que es objeto de la confianza. Su interés encapsula mi interés.<sup>22</sup>

De acuerdo con este axioma, los individuos buscan maximizar su propio interés, sus preferencias, mientras economizan el esfuerzo de ganar información necesaria para conocer qué curso de acción, en cualquier instancia, maximizará sus preferencias.<sup>23</sup>

Los cursos de acción de la implementación son creaciones intencionales de los actores motivadas por la necesidad de ganar confianza en escenarios donde se intercambian percepciones por primera vez. En palabras de Herreros,<sup>24</sup> la confianza social puede ser creada de manera intencional. Es decir, un individuo o conjunto de individuos puede invertir en esa forma de capital.

Esto no ocurre por la decisión consciente del ciudadano de confiar en algo desconocido como el sistema de voto electrónico, sino más bien porque el IEDF, como actor que más conocimiento y mejor información tiene sobre éste, ha llevado a cabo actos que tienen la intención de que el ciudadano pueda invertir en expectativas positivas ante el cambio de sistema de votación.

Dentro de la estrategia de implementación, las acciones calculadas para ganar confianza siguen dos cursos distintos, que se exponen a continuación.

1) El primero apunta hacia el fortalecimiento de los mecanismos internos por los que la organización intenta poner en marcha el sistema electrónico de votación, reforzando la confianza en sus capacidades para, llegado el momento, contribuir a la confianza ciudadana.

Esto significa que para obtener una expectativa positiva de los ciudadanos, la organización del IEDF debe contar con seguridad en sí misma, pues, como lo señala Luhmann,<sup>25</sup> se está más dispuesto a la confianza si se posee seguridad interior, si se tiene algún tipo de confianza en sí mismo.

La confianza dentro de la organización supone la existencia de recursos internos disponibles, que no estén limitados estructuralmente y que, en el caso de una desilusión de la confianza, puedan ponerse en acción y asumir la carga de la reducción de complejidad y la solución de problemas.<sup>26</sup> Entonces la confianza interna del IEDF puede ser determinada por la disponibilidad de mecanismos internos para la reducción de complejidad.<sup>27</sup>

El proceso de reducción de complejidad que se opera por medio de la confianza está asociado a un proceso de generalización del ámbito de la experiencia de situaciones similares, a partir del cual un nivel objetivo de incertidumbre es procesado internamente como dentro de un umbral aceptable.<sup>28</sup>

Por lo tanto, la confianza que el IEDF tenga en sus capacidades internas puede causar, o bien una disminución de incertidumbre en la operación de un sistema de votación electrónico, o bien un nivel de incertidumbre cuyos márgenes todavía permitan actuar a sus funcionarios de manera oportuna ante cualquier contingencia.

Cabe señalar que este curso de acción guiado hacia lo interno no es perceptible en la actualidad para la ciudadanía, por el contrario, sólo son señales de lo que eventualmente pudiera contribuir a la confianza ciudadana.

2) El segundo curso de acción, en cambio, nace en el interior del IEDF, pero su impacto se dirige hacia el exterior, a donde ciudadanos y partidos perciban hechos concretos. Su naturaleza e importancia radica en el modo en que desmonta algunos factores del sistema de voto electrónico que pudieran despertar desconfianza, es decir, su destino principal es apartar toda sospecha o expectativa negativa con respecto al uso de nueva tecnología en los procesos de votación. Para explicar concretamente este curso de acción, es necesario profundizar primero en el tema de la desconfianza para ubicar con claridad su objetivo.

Cabe señalar que las acciones calculadas para conseguir la confianza a partir de la desarticulación de la desconfianza de ciudadanos y partidos políticos, para la implementación del voto electrónico, son de carácter racional e instrumental, y cada paso del proceso se evalúa según los costos y beneficios con respecto a la meta planteada. Sin embargo, toda racionalidad está limitada, y no puede prever y medir la totalidad de las formas de respuesta de los actores involucrados.

A pesar de ello, ese tipo de acciones nace de la aptitud de los individuos para producir una diferencia en un estado de cosas o curso de sucesos preexistentes.<sup>29</sup>

#### 5.4 LA DESCONFIANZA Y SU DESARTICULACIÓN

¿Qué significa desconfiar en un sistema de votación electrónico? Significa que los actores involucrados en un proceso electoral tienen percepciones negativas sobre situaciones, acciones concretas en las que identifican un mayor riesgo o incertidumbre, anticipando consecuencias directas en el ejercicio del voto y sus resultados. La desconfianza es entonces una apuesta, pero una apuesta negativa porque implica la consideración de expectativas negativas respecto de las acciones o intenciones de los otros.<sup>30</sup>

¿Qué factores generan desconfianza? En virtud de que la implementación del sistema electrónico no ha concluido, sólo me es posible sugerir, de acuerdo con lo anterior, que serán las acciones e intenciones que en torno al sistema electrónico de votación tengan cada uno de los participantes en una elección.

El proceso de implementación ha pasado ya por la prueba piloto con urnas electrónicas y se orienta actualmente hacia la construcción de tecnología; asimismo, dibuja los ejes de la desconfianza concretamente sobre la operación de la nueva tecnología, trazando la siguiente lógica: una vez despierta la sospecha, existe mayor facilidad para incrementar el factor de incertidumbre, lo que eventualmente haría frágil la relación entre el ciudadano y el IEDF.

Lo anterior se observa en las respuestas al segundo cuestionario aplicado a una muestra de ciudadanos que participaron en la prueba piloto. Por ejemplo, ante la pregunta: ¿la forma actual de votar debe mantenerse o debe cambiar?, 70.84% de los entrevistados opinó en favor del cambio en el sistema de votación, mientras que 29.16% consideró que el sistema debía mantenerse.<sup>31</sup>

Dentro del universo de entrevistados que estuvieron en favor del cambio, 45.17% expresó como principal desventaja su desconfianza en la operación de la urna electrónica, en el sentido de una posible manipulación externa que pudiera alterar la cantidad y la secrecía del voto.<sup>32</sup>

Cabe señalar que el grupo de ciudadanos que desconfían del uso del voto electrónico está integrado por aquellos que tienen menor contacto con la tecnología y que representan a la población de mayor edad. Hay que decir que la variable edad es la única que muestra una relación, aunque de carácter negativo, en la que se muestra que a menor edad, mayor uso de elementos tecnológicos, y a mayor edad, menor uso o experiencia con los elementos tecnológicos.<sup>33</sup>

En contraste, la población más joven muestra una tendencia positiva de relación entre el índice de uso de elementos tecnológicos<sup>34</sup> tales como la computadora, el Internet, el cajero automático y el teléfono celular, y el grado de confianza: a mayor nivel de uso de elementos tecnológicos, mayor confianza en el mantenimiento del secreto del voto y en la certeza de los resultados con urnas electrónicas.<sup>35</sup>

Por otro lado, en preguntas más concretas acerca del respeto a las características universales del voto y de los resultados de una elección, se muestra una diferenciación importante en el nivel de confianza que los ciudadanos pudieran conceder al acto de votar con un sistema electrónico, como se observa en los cuadros 2 y 3:

CUADRO 2

¿Si se usaran urnas electrónicas qué tanta confianza tendría usted de que su voto será secreto? <sup>36</sup>

Respuestas	Porcentaje de ciudadanos
Ninguna	10.62
Poca	17.12
Regular	40.57
Mucha	31.70

Aún cuando la respuesta ciudadana a la cuestión del secreto del voto apunta a ser de “muchísima confianza”, no deja de llamar la atención que la suma de los tres niveles restantes sea muy superior a ésta.

Con respecto a la confianza en los resultados finales de una elección, se observa lo siguiente:

CUADRO 3

¿Para usted qué tan confiables serían los resultados finales si se usaran urnas electrónicas para votar?

Respuestas	Porcentaje de ciudadanos
Nada confiables	8.87
Poco confiables	17.91
Medianamente confiables	43.90
Totalmente confiables	29.32

El porcentaje más alto se localiza en la respuesta “medianamente confiables”, lo que contrasta con el dato de que 70.84% de los ciudadanos entrevistados concedían

una opinión favorable al cambio de sistema de votación. En otras palabras, esa opinión mayoritaria no se ve reflejada respaldando el asunto de la confianza en los resultados finales de una elección con sistema automatizado.

El origen de la desconfianza guarda relación con las desventajas que para los ciudadanos presenta el sistema automatizado, como se aprecia en las respuestas obtenidas a la pregunta:

CUADRO 4

¿Mencione usted la principal desventaja de utilizar urnas electrónicas para votar en las elecciones en el Distrito Federal?

Respuesta	Porcentaje de ciudadanos
Aceptación y falta de conocimientos	12.52
Desconfianza en su operación y resultados, pérdida del secreto	45.17
Ninguna o sin respuesta	27.42
Diseño de la urna electrónica, fallas en el equipo y caída del sistema	8.56
Mayores costos y personal	1.90
No es accesible para analfabetas, discapacitados y ancianos	4.44

Resalta la “desconfianza en su operación y resultados, pérdida del secreto” como la mayor de las desventajas. Como lo señala la entrevista, las expectativas negativas sobre los mecanismos de operación no descansan sobre las reglas que garantizarían la seguridad del voto, sino sobre la tecnología como tal, tan sólo 45.17% expresó que su desconfianza se ubicaba en la posibilidad de manipular los resultados de una elección.

A diferencia de otros avances tecnológicos incorporados a los procesos electorales como la credencial de elector, la construcción del padrón electoral o la lista nominal, el sistema de voto automatizado no aparece como un ingrediente que sume confianza, por lo menos en el momento de la redacción de esta tesis.

Es entonces tiempo de explicar que el curso de acción para desarticular la desconfianza descansa concretamente en la forma de eliminar la sospecha de que a través de la manipulación de la tecnología se pueda violar el secreto del voto y cambiar los resultados de una elección. Considero que esa forma, en el caso del IEDF, son los convenios que ha suscrito con instituciones de educación superior, entre ellas el Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Nacional Autónoma de México, primero para diseñar prototipos de tecnología electrónica, y segundo para encargar a esta última la construcción semiindustrial de urnas electrónicas.

¿Por qué esto representa un curso de acción dirigido a desarticular la desconfianza? Básicamente, porque los intereses de dichas instituciones no son compromisos particulares, sino públicos, cuya posibilidad de desviarse o corromperse resulta menor, que si la adquisición de tecnología se realizara directamente en el mercado de los sistemas electrónicos con empresas privadas, como se vio en el capítulo anterior.

Cabe recordar que la posibilidad de construir confianza radica en la capacidad que desarrollen los actores para desmontar los ejes articuladores en los que se ha montado la lógica de la desconfianza.<sup>37</sup>

El curso de acción desarticulador es el siguiente: el IEDF convoca a instituciones de educación superior para apoyarse en su prestigio, capacidad e interés público; elude de esta manera la relación con empresas privadas en el ramo, brinda seguridad tecnológica pues los requerimientos de los diseños fueron hechos conforme a lo dispuesto por el mismo instituto y, finalmente, la inclusión de estos actores legitima el proceso de implementación.<sup>38</sup>

## 5.5 LA CONFIANZA INSTITUCIONAL

Cada una de las formas para la creación de confianza que han sido explicadas son, por otro lado, elementos que constituyen la confianza institucional. Tanto los cursos de acción calculados racionalmente para desmontar la desconfianza, como la experiencia de los actores en interacciones previas y el desarrollo de las capacidades internas, generan una acción colectiva que se orienta hacia la confianza institucional.

¿Como se observa, la confianza institucional no se reduce a la confianza en reglas, por el contrario, resalta el desarrollo de las capacidades internas de la organización, en las que las técnicas y la tecnología cuentan; cabe recordar que en cursos de acción más arriesgados, o en los que se incrementa la incertidumbre, el dominio de las técnicas materiales, organizativas y simbólicas tiene un papel importante.

Asimismo, la confianza institucional apuesta por una fuerte confianza entre aquellas personas que conocemos indirectamente a través de individuos representativos en el radio delimitado por la comunidad y las secciones electorales, entre estos individuos se encuentran ciudadanos que han participado como funcionarios de casilla o como votantes, de tal suerte que tanto la experiencia previa con la propia institución electoral, como la serie de normas y valores compartidos por determinada comunidad, brindan garantías adicionales para el buen desarrollo de un proceso electoral.

Esto es así, en primer lugar, porque la participación de los ciudadanos funcionarios de casilla se determina a través de un proceso aleatorio de selección, el cual brinda la certeza de que no existe ningún criterio político para su designación, es decir, garantiza la imparcialidad de los trabajos de la jornada electoral; en segundo lugar, porque los ciudadanos miembros de una casilla son en su mayoría vecinos, o conocidos, dentro de la propia comunidad, y si bien no entablan relaciones cara a cara, sí suponen, como ya se ha mencionado, compartir determinados valores y normas, por lo cual, en caso de incumplimiento, pueden ser sancionados socialmente.

Este tipo de confianza no está basado en las características distintivas de la otra persona, en la que eventualmente se puede depositar la confianza, sino en la estimación de los costos y beneficios que conlleva el acto de confiar, el cual se realiza a través de intermediarios. Según Patterson,<sup>39</sup> los intermediarios pueden ser consejeros, quienes cabildean y ofrecen cartas de recomendación; son garantes, quienes arriesgan su reputación, arriesgan recursos actuando en seguridad del otro y colocando a aquel que traiciona la confianza en situación de pérdida.

En otras palabras, la confianza institucional es capaz de articular: *a)* un tipo de confianza intermedia, la cual incorpora un mecanismo de sanciones normativas, pero trabaja a distancia a través de intermediarios, y *b)* un tipo de confianza delegada, la cual depende de terceras partes y garantías institucionales.<sup>40</sup>

Finalmente, este tipo de confianza delegada que suele ser indirecta e impersonal, confirma la necesidad e importancia de tener a un actor garante o intermediario en la interacción entre distintos actores. La instancia clásica en estos casos es la organización formal.<sup>41</sup>

## 5.6 LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO EN EL DISTRITO FEDERAL

La implementación del sistema de voto electrónico en el Distrito Federal surge por iniciativa del IEDF en 2001. Desde entonces hasta el año 2005, se ha integrado en el plan general de desarrollo a través de proyectos encauzados a la modernización de los procesos electorales.<sup>42</sup>

Como se ha observado, los procesos de implementación requieren la participación de diferentes actores políticos, además de la autoridad electoral. En el caso del Distrito Federal, los límites y los recursos para llevarlos a cabo requieren la cooperación de la ALDF, cuyas decisiones son clave de la implementación, en dos sentidos: en el sentido económico, pues año con año debe responder a la solicitud de presupuesto del IEDF para cubrir los costos de los planes y programas referentes a la innovación tecnológica; y, llegado el momento, en el aspecto legislativo, creando las reglas para la operación del sistema electrónico. Sin la voluntad de la ALDF para modificar el marco legal de los procesos electorales, será prácticamente imposible instrumentar en su totalidad y de manera vinculatoria el voto electrónico. Estaría entonces destinado a permanecer en el estadio de las pruebas piloto.

La estrategia de estos proyectos como parte de una sola política ha tenido diferentes líneas de acción a lo largo de estos cuatro años. Con el propósito de orientar al lector, las he esbozado en los siguientes puntos:

- a)* Inicia en 2001 con un trabajo de investigación acerca de las experiencias en otros países con el uso de sistemas de votación electrónicos.
- b)* A finales de 2002, se lleva a cabo una etapa de difusión con el objetivo de buscar opciones tecnológicas para cambiar el sistema de votación.
- c)* En el marco de las elecciones locales de 2003, se realiza la etapa más visible de esta estrategia, que consistió en una prueba piloto con urnas electrónicas facilitadas por el Tribunal Superior Electoral de Brasil (TSE).
- d)* En 2004, se celebraron convenios con instituciones de educación superior para el diseño de prototipos de urnas electrónicas.
- e)* En 2005, se acordó con la Universidad Nacional Autónoma de México la construcción semiindustrial del hardware de las urnas electrónicas.

Cabe señalar que el desarrollo de la prueba piloto ha sido uno de los puntos más discutidos del proceso de implementación dentro del Consejo General, no porque el resto no haya sido relevante, sino porque esta etapa cristalizaba las dos anteriores dedicadas a la investigación y la difusión; asimismo, serviría de indicador para averiguar la viabilidad de continuar con el proyecto.

El debate discurrió principalmente sobre dos ejes: el primero fue el tipo de tecnología que se iba a utilizar en la prueba piloto, puesto que existían diversas opciones, tanto de urnas electrónicas ofrecidas por empresas privadas, como la urna brasileña utilizada por el TSE; una comisión se encargó de elaborar un proyecto para decidir cuál sería la mejor opción.

En opinión del consejero Eduardo Huchim, fue un proyecto pobre, que representaba una decepción frente a las expectativas generadas; él consideró que, de haberse tomado a tiempo las decisiones, la Unidad de Informática habría contribuido al diseño de una prueba más ambiciosa.<sup>43</sup>

La pobreza del proyecto, según el consejero, radicaba en que no se habían ponderado de manera adecuada todas las opciones tecnológicas, toda vez que la urna brasileña no representaba una opción muy viable; no ocurría lo mismo con el modelo de urna con pantalla sensible al tacto (*touch screen*).

La diferencia estriba en que este modelo cuenta con un módem que permite transmitir de manera inmediata los resultados desde las casillas hasta los consejos distritales, elemento con el que no cuenta la urna brasileña. En este sentido, la preocupación de algunos partidos políticos se manifestó al cuestionar: ¿por qué no hacer la prueba con el uso de distintos prototipos, y no sólo con la urna brasileña?

En palabras del representante del Partido Alianza Social, se trataba de convencer a los partidos políticos de la necesidad de buscar la mejor opción tecnológica, y que en esa búsqueda habría que considerar todas las opciones; insistió en el hecho de que parecía ser que en algunas comisiones los señores consejeros no iban a considerar las propuestas de los partidos, sino a defender su posición de que la urna brasileña era la mejor.<sup>44</sup>

El consejero Rubén Lara consideró difícil encontrar un mecanismo más sencillo que agarrar una boleta y cruzarla, afirmando que no era un problema de sencillez sino de certeza.<sup>45</sup>

Finalmente, la comisión encargada de realizar el proyecto consideró usar la urna brasileña, por el ahorro que implicaba el hecho de que las 150 máquinas que se utilizarían serían prestadas por TSE. De otro modo, se hubiesen tenido que comprar en el mercado 50 urnas. Esta fue la razón principal para elegir la tecnología.

El segundo eje de discusión fue la participación de los partidos en el proyecto. Al respecto, el consejero Rubén Lara comentó que sentía lejanos a los partidos políticos, actores fundamentales en ese asunto, y expresó su preocupación porque no hubiera intervenciones en el tema.<sup>46</sup>

Por su parte, el representante del PRI señaló, refiriéndose a las etapas de investigación y difusión del proceso de implementación, que era un tema del que no estaban enterados los partidos políticos.<sup>47</sup>

El consejero Eduardo Huchim, al manifestar su desacuerdo con el proyecto, expresó que no encontraba razones para que los partidos políticos no hubieran sido convocados a reuniones de trabajo por la Comisión de Organización.<sup>48</sup>

Y es que, más que la elección del tipo de tecnología, que siempre es importante por las garantías técnicas que puede ofrecer, la participación de los partidos políticos es fundamental para crear la confianza suficiente que permita el avance del proyecto; de lo contrario, sobrevienen problemas de información y retrasos. La falta de participación de los partidos políticos genera problemas de cooperación que frustran en cierto modo las expectativas que sobre un proyecto como el planteado se tienen.

El inicio de una política pública denota casi siempre un proceso de implementación, como es el caso que representa la iniciativa del IEDF para incorporar el voto electrónico



en el Distrito Federal, la que nos obliga a plantear y a dar respuesta a algunas preguntas, entre las que se encuentran las siguientes: ¿a qué responde el cambio del sistema de votación?, ¿qué factores han obstaculizado su realización?, ¿cuáles lo han favorecido?

Debe entenderse que la implementación es el proceso de convertir un mero enunciado mental en un curso de acción efectivo; es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. Pero sobre todo es un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional.<sup>49</sup>

De ahí que la pertinencia de la investigación acerca del proceso de implementación planteado por el IEDF con respecto al voto electrónico en el Distrito Federal descansa como cualquier otro proceso de implementación, según lo señalan Van Meter y Van Horn,<sup>50</sup> en la búsqueda por establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización.

Cabe resaltar que las organizaciones juegan un papel decisivo en el cambio o en la persistencia de los modelos institucionales; conforman la dirección de la adquisición del conocimiento y las habilidades o, en otras palabras, el capital humano, y, en consecuencia, serán el factor decisivo para el desarrollo a largo plazo.<sup>51</sup>

Entonces, el desempeño de la organización es fundamental para el proceso de implementación y para el cambio institucional que implica la incorporación de alta tecnología en el espacio electoral. Es decir, que en esta distinción entre institución y organización no hay que perder de vista que esta última es agente de cambio de aquélla, pues en la medida en que persiguen sus objetivos se topan con constreñimientos cuya permanencia o cambio son decisivos para reproducir o modificar formas de conducta.<sup>52</sup>

En ese sentido, la implementación del voto electrónico que se atribuye a la organización del IEDF busca indirectamente modificar las reglas de operación de una jornada electoral, incluyendo el tipo de recursos de impugnación a los que los partidos políticos podrían tener acceso, el tipo de delitos en los que se podría incurrir con un sistema de esa naturaleza y, finalmente, la conducta de los ciudadanos con respecto a la forma en que votan.

Por otro lado, la respuesta a nuestra primera cuestión –¿a qué responde el cambio en el sistema de votación?– se encuentra en la forma en que autoridades electorales del IEDF se han pronunciado con respecto al tema del voto electrónico. Por ejemplo, han afirmado lo siguiente:

El voto electrónico debe ser incorporado en nuestro sistema electoral debido a las ventajas reales que ofrece a la eficiencia y la eficacia de los procedimientos electorales, e incluso debido al ahorro presupuestal que significa a mediano plazo [...] representa un ahorro al no requerir la producción de boletas y diversa documentación electoral [...] adicionalmente, que suprime la necesidad de contratar empresas o instituciones para desarrollar programas de resultados preliminares.<sup>53</sup>

Han dicho también que el cambio responde “a un requerimiento de modernizar la emisión del sufragio, cuya pretensión sea la de simplificar las tareas de los funcionarios de casilla y por tanto disminuir los errores en el escrutinio y cómputo de los votos, abaratar el costo de las elecciones” .<sup>54</sup>

## 5.7 LA EFECTIVIDAD, LA EFICIENCIA Y SU RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN

En las dos declaraciones con las que se cierra el punto anterior se observa la inquietud de incrementar la eficiencia y la efectividad en el desarrollo de los procesos electorales. La efectividad puede ser entendida como un prerrequisito de la organización para completar las metas. Específicamente, la efectividad es la capacidad de la organización de lograr determinadas metas.<sup>55</sup>

Aumentar la efectividad del IEDF significa que su organización realice con mayor facilidad las metas planteadas en su razón de ser, es decir, en su misión para con la ciudadanía.

Por otro lado, la eficiencia es un concepto que se utiliza para evaluar el desempeño de una organización, que generalmente considera el nivel de recursos utilizados para cumplir determinadas metas. La eficiencia es el ratio que refleja la comparación entre el rendimiento perfecto y los costos utilizados para cumplir las metas.<sup>56</sup>

Los costos del proceso de implementación con respecto a la meta planteada por el IEDF pueden analizarse en dos aspectos: el primero toca a las unidades administrativas comprometidas en cumplir con el desarrollo del proyecto de voto electrónico,<sup>57</sup> y el segundo representa los costos para producir los resultados esperados.

Ambos aspectos relacionados pueden leerse en clave de lo que el neoinstitucionalismo ha llamado costos de transacción, entendiendo por éstos a) los costos de información y de coordinación; b) los costos de medición de los múltiples atributos de los bienes y servicios, es decir, del cálculo de la utilidad, y c) los costos de ejecución de los acuerdos y contratos.<sup>58</sup>

De acuerdo con lo definido arriba, la relación entre el aspecto que compromete a las unidades administrativas y los costos para llegar a la meta de automatización del voto se ve de la siguiente manera:

a) Los costos de información han sido cubiertos, tanto en la etapa inicial del proyecto de automatización, en la que el IEDF se dio a la tarea de investigar acerca de otras experiencias de voto electrónico en los niveles nacional e internacional, como en etapas subsecuentes involucradas con el diseño de nueva tecnología.<sup>59</sup>

b) Los costos de medición correspondieron a la etapa de realización de la prueba piloto en la que se aplicó un cuestionario de salida a los ciudadanos participantes, y días después otro a una muestra de esos ciudadanos, con el objeto de conocer su opinión con respecto al uso de nueva tecnología en los procesos electorales.<sup>60</sup>

c) Por último, los costos de ejecución de contratos están presentes sobre todo en aquellos celebrados entre el IEDF y las instituciones de educación superior del país para diseñar y construir la tecnología del voto electrónico.<sup>61</sup>

La manera en que se han distribuido los costos en la estructura organizativa muestra una dimensión de la eficiencia, que, de acuerdo con lo planteado por Lusthaus,<sup>62</sup> se relaciona con la habilidad de la organización para equilibrar procedimientos y esfuerzos creativos. Esto es, la estrategia de cada una de las unidades administrativas involucradas en el cambio.

Indudablemente, la efectividad y la eficiencia son elementos directamente relacionados con el proceso de implementación del voto electrónico. La implementación se descompone en tres momentos: uno que se refiere a la decisión política del IEDF, tomada en 2001, para automatizar el sistema de votación. El segundo momento es el de inicio de la instrumentación de esa decisión, por medio de las siguientes acciones: investigación de experiencias

de otros países con el uso de sistemas electrónicos, realizada en 2002; el desarrollo de la prueba piloto con urnas electrónicas en 2003; la firma de acuerdos con instituciones de educación superior para la invención de tecnología en 2004; la construcción semiindustrial de urnas electrónicas con la participación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2005. El tercer momento tiende a traducir los dos anteriores en una realidad tangible, situación a la que aún no se ha llegado.<sup>63</sup>

La política, para efectos de la presente investigación, alude frecuentemente a una declaración de intenciones, una declaración general de metas y objetivos. También se entiende por política el comportamiento actual, la meta y su actual cumplimiento.<sup>64</sup>

En el punto medio entre una y otra concepción de la política, es decir, entre la declaración de las intenciones de las autoridades del IEDF y el cumplimiento de las metas, se localiza el proceso de implementación. La implementación debe entenderse como el conjunto de acciones que se deben encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar, las que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera que tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido.<sup>65</sup>

Ahora bien, las condiciones iniciales se observan en dos hechos: el consenso en torno al objetivo de la política, por ende, en torno al acontecimiento que se desea que ocurra, y el consenso en torno a los recursos e instrumentación que se van a utilizar para producir el acontecimiento preferido.<sup>66</sup>

El consenso en torno a la automatización del sistema de votación queda evidente dentro del IEDF en los acuerdos suscritos por el Consejo General de los años 2002 y 2003.<sup>67</sup> Sin embargo, como se verá adelante, ha habido diferencias para llegar a acuerdos con la ALDF en términos de los recursos económicos destinados a los proyectos de modernización e innovación, lo que resulta en un aplazamiento de las metas planteadas.

## 5.8 FRACASO O RETRASO DEL VOTO ELECTRÓNICO: LOS PROBLEMAS POLÍTICOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

El retraso se observa en la meta proyectada por el IEDF, según la cual, para la elección local de 2006, se contaría con la operación de urnas electrónicas de manera vinculatoria en uno de los 40 distritos que componen el territorio del Distrito Federal.<sup>68</sup>

Pese al avance que representan el desarrollo de la investigación previa, la prueba piloto y los acuerdos con instituciones de educación superior para el diseño de tecnología; existe un atraso en la realización final.

Una razón se encuentra en el recorte presupuestal que realizó la ALDF en 2005 a los proyectos para la modernización de los procesos electorales. Aun cuando no hubo discusión abierta entre la ALDF y el IEDF, el desacuerdo se hace evidente en la siguiente declaración:

La comisión de administración manifiesta su preocupación por la afectación del programa de urna electrónica, como consecuencia de la disminución de los recursos presupuestales asignados, ya que constituye un muy importante proyecto institucional concebido con el propósito de realizar acciones tendientes a la automatización y modernización del voto, así como de la consolidación de cultura electoral y ciudadana.<sup>69</sup>

Otra razón es la falta de las reglas para autorizar la operación de un sistema electrónico a cargo de la misma ALDF. Ambas razones apuntan al desencuentro de preferencias e intereses que, al no estar ordenados más o menos en la misma frecuencia, no se agregan de forma tal que resulten en el consenso de una decisión.

En otras palabras, el orden de los plazos fijados de acuerdo con las metas administrativas del IEDF guarda un interés distinto para la ALDF, de ahí que el cambio del sistema de votación no se haya concretado<sup>70</sup>

Lo anterior puede explicarse mediante la descripción de la complejidad presente en situaciones que dependen de la cooperación.<sup>71</sup> Allí se encuentra el elemento determinante para que no sucedan o sucedan fuera de tiempo y sin impacto las acciones que era previsible que sucedieran.

La relación IEDF-ALDF muestra, como ya se ha dicho, una interacción en la que el ordenamiento de prioridades en materia de eficacia de los procesos electorales es diferente para uno y otro actor. El desencuentro se ajusta claramente a un modelo de interdependencia en el que el IEDF espera de la ALDF una acción de cooperación en cuanto al suministro de recursos económicos y de un sustento normativo.

La posición de los participantes está determinada por la dirección de su preferencia (alta o baja: dedicación o indiferencia) y por los recursos disponibles para afectar los resultados (fuertes o débiles).<sup>72</sup> Visto así, el retraso en la implementación responde a que, si bien la dirección de la preferencia de la ALDF ha sido en determinados momentos positiva,<sup>73</sup> la intensidad ha sido baja y los recursos disponibles altos; en contraste, el IEDF presenta una dirección positiva con intensidad alta y recursos débiles.

Esto traza un esquema de no cooperación que probablemente responda a que la concepción del proyecto de automatización está dissociada del asunto de la eficiencia y, por el contrario, se percibe el alto costo de su implementación.<sup>74</sup>

En otras palabras, las raíces del retraso se ubican básicamente en la diversa prioridad que los varios participantes asignan a la implementación de una política.<sup>75</sup>

Y es que el éxito del proceso de implementación guarda relación, tanto con el grado de consenso de los actores participantes respecto del proyecto, como con la magnitud del cambio requerido. Ciertamente, el cambio en la forma de votar de los ciudadanos, implica modificar las reglas de la organización para realizar una elección, reglas que incluyen los mecanismos técnicos de seguridad, en los que los partidos políticos tendrán que participar con personal especializado en informática; la capacitación de los ciudadanos funcionarios de casilla; el soporte profesional para auxiliarlos en sus tareas, la manera en la que se realiza el cómputo en la casilla y el distrito electoral, y los elementos jurídicos para interponer recursos de inconformidad o impugnación ante el tribunal electoral. De tal forma que el cambio no es marginal, más bien se trata de un cambio inductivo que a partir de la incorporación de la urna electrónica tiende a transformar otros aspectos de la organización electoral.

El elemento del cambio es importante, por lo menos por dos razones. La primera es que la implementación estará condicionada por el grado en que la política que se va a implementar difiera de políticas anteriores. La segunda razón es que el proceso de implementación es influido por la magnitud del cambio requerido en las organizaciones.<sup>76</sup>

Como ya lo he dicho, el sistema de voto electrónico es un programa novedoso y sin antecedentes en el IEDF, y representa un cambio importante para su organización, de ahí que el consenso para concluir la implementación sea paulatino, a veces con avances casi

imperceptibles. Cabe señalar que los cambios acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas que los cambios drásticos. A la inversa, cuando se ordenan grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso, las perspectivas de la implementación efectiva serán sumamente dudosas.<sup>77</sup>

## 5.9 LA INCERTIDUMBRE DE UNA NUEVA TECNOLOGÍA: APROXIMACIONES AL FUTURO DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN

Una alta inversión de expectativas negativas en el sistema automatizado, o bien una baja inversión de expectativas positivas, se hará evidente sólo cuando el sistema entre en operación. Aunque lo que el cálculo estratégico espera en todo proceso de implementación que culmina son los resultados, es difícil saber qué sucederá en la realidad. Haciendo un esfuerzo por no caer en la mera especulación, intento una aproximación a lo que pudiera ocurrir y encuentro que existe una alta probabilidad de que el primer contacto del ciudadano con el sistema automatizado sea de exploración.

Las experiencias subsecuentes seguirán una dinámica que comprende básicamente dos etapas. La primera es de aprendizaje, con predominio de la cautela de los actores, que no se hacen demasiadas ilusiones, por lo que las apuestas y la inversión de expectativas son de bajo perfil. Esta etapa cierra su ciclo cuando el depositario de la confianza ha tenido la oportunidad de traicionar y no lo ha hecho.<sup>78</sup> Esto sucederá en la primera elección con el sistema automatizado, contexto en el que el IEDF podrá demostrar las capacidades técnicas, organizativas y jurídicas para no defraudar el voto del ciudadano.

La segunda etapa apunta a un incremento de la inversión de expectativas positivas en el sistema automatizado. La interacción entre el ciudadano y el IEDF se da en un contexto de menor incertidumbre, en la medida en que el sistema comienza a interiorizarse como parte de la estructura de voto del ciudadano; por estructura debe entenderse la repetición de la interacción entre el ciudadano y el IEDF en un mismo espacio, con reglas y recursos similares y cada determinado tiempo, es decir, cada tres o seis años.

Esta etapa se caracteriza por la profundización, en la que los actores realizan apuestas altas y toman decisiones importantes partiendo de la confianza.<sup>79</sup> La inversión de expectativas ganadas en el primer encuentro, pese a ser baja, resulta un ingrediente para que en la segunda etapa los ciudadanos confirmen y consoliden dicha inversión.

A diferencia de lo que expresa Noemí Luján<sup>80</sup> respecto a las diferencias entre la primera y la segunda etapa de la estrategia de construcción de confianza –cuando sostiene que ambas etapas son riesgosas y muy delicadas, aunque cada una tiene sensibilidad distinta; la primera es muy riesgosa pero no tan costosa, y la segunda, en cambio, exige más seguridades porque lo que está de por medio es mucho más importante–, considero que, como estrategia de construcción de confianza, el proceso de implementación, en el momento culminante de su meta, es decir, el momento de la puesta en marcha, posee un alto riesgo y un alto costo, no sólo en términos de operación sino de información. En cambio, en la segunda etapa, cuando se reitera la situación, existe ya una base, si bien no consolidada, sí suficiente para reducir tanto el riesgo como la incertidumbre, pues está construida con la información proveniente de la primera etapa, por lo tanto, también hay una disminución de los costos de ejecución y de los costos informacionales. En otras

palabras, en la medida en que el sistema automatizado se institucionalice, será menor el costo de su operación.

El momento de la implementación posterior al desarrollo de la prueba piloto y previo a la operación del sistema, que lleva a las dos etapas descritas planteadas a futuro, debe considerar el punto más débil donde se alojan las expectativas negativas de los ciudadanos: “desconfianza en su operación y resultados, pérdida del secreto”, para entonces desmontarlas.

## 5.10 ALCANCES Y LÍMITES DE LA INCLUSIÓN DE NUEVA TECNOLOGÍA EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Existe una distancia considerable entre la incorporación de tecnología como producto de una serie de acuerdos entre los partidos políticos y la institución electoral –que fue el caso del IFE y los programas del padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, aplicados con el objetivo de brindar mayor confianza en el uso de instrumentos electorales y cuyo éxito se alcanzó gracias a que participaron de manera activa junto con técnicos especialistas en cada uno de los trabajos– y la intención de implementar el voto electrónico en el Distrito Federal a través del uso de urnas electrónicas, que surgió por iniciativa del IEDF y fue instrumentado a través de programas institucionales, desarrollados por miembros del servicio profesional y en los que la participación de los partidos políticos se ha limitado a los tiempos en que se realizan pruebas piloto.

La fuente de la que proviene la iniciativa del uso de nueva tecnología llega a incidir en la culminación de los programas institucionales. En el caso del voto electrónico, el tránsito por el proceso de implementación ha sido lento y se ha detenido en un aspecto técnico relativo a las garantías que deben poseer los programas informáticos, y también en mediciones cuantitativas –llevadas a cabo en las pruebas piloto– para conocer la aceptación y confianza de los ciudadanos respecto al uso de urnas electrónicas. Sin embargo, poco se ha avanzado en cuanto a la participación de los partidos políticos mediante la creación de grupos especializados que permita su inclusión durante todas las etapas del proceso electoral. Es el caso también del diseño de las reglas, tanto para la organización de la propia institución, como para los ciudadanos que eventualmente operarían las urnas, y también para los partidos políticos, en el sentido de actualizar los medios de impugnación conforme al uso de esta tecnología.

No se trata en ningún caso de la mera y simple incorporación de tecnología, pues a veces parece que no es una cuestión de fondo sino, simplemente, metodológica. Esto es un error. Cuando una cuestión metodológica es una innovación importante desde el punto de vista tecnológico, por lo regular genera un cambio de comportamiento, un cambio de conducta, que transforma a ese método o sistema en una cuestión de fondo.<sup>81</sup>

La incorporación del voto electrónico cuenta con determinadas ventajas para su aceptación, entre las que destacan no sólo la experiencia previa de los ciudadanos en procesos electorales, sino también el hecho de que el Distrito Federal supera la media en nivel de educación con respecto al resto de las entidades del país. Éste es un factor clave, pues recuérdese que, a mayor nivel educativo, no sólo es mayor el nivel de entendimiento y acceso a nuevas tecnologías, sino también es mayor la probabilidad de construir confianza entre esos grupos, pues un mayor nivel educativo supone mayores capacidades informacionales,

y esto puede traducirse en menor incertidumbre, sobre todo porque la duda o suspicacia se elimina en la medida en que los ciudadanos encuentran mejores flujos de información.

Por otro lado, la eficacia y la efectividad del voto electrónico dependerán de la certeza con que arroje los resultados de una jornada electoral. Si bien es cierto que las máquinas aseguran que el escrutinio y cómputo se lleve a cabo sin cometer los errores frecuentes que tienen los funcionarios de casilla en el llenado de las actas, en escenarios de competencia cerrada la certeza dependerá de la aceptación de esos resultados por parte de los partidos políticos.

Ante un escenario en el que dos o más partidos aparecieran como punteros en la preferencia de los electores, el perdedor eventualmente podría capitalizar políticamente el uso de tecnología en la votación, alimentando la desconfianza con el argumento de la manipulación de los programas informáticos para favorecer a algún partido en especial.

Este es un riesgo al que el IEDF tendrá que enfrentarse en cada elección, creando los mecanismos necesarios de transparencia. Por su parte, los partidos políticos se verán obligados a especializarse en el tema y capacitar a sus representantes, de modo que el proceso electoral sufra el menor desgaste posible por las relaciones entre los partidos y la institución electoral.

En la medida en que la incorporación de tecnología de esta naturaleza causa un impacto en la confianza de los partidos y los ciudadanos en la institución, la recomendación de expertos de otras instituciones electorales en el nivel mundial ha sido que los procesos de implementación del voto electrónico, deben llevarse a cabo de manera incremental, paulatina y sistematizada, pues en ningún caso se puede sacrificar la confianza institucional por la efectividad y eficacia que brindan las nuevas tecnologías.

Por otro lado, y para finalizar, es cierto que las técnicas organizacionales y el uso de la tecnología han jugado en México un papel importante en la construcción de confianza en las instituciones electorales; es decir, han contado; sin embargo, ello no significa que todo tipo de tecnología posea una tendencia natural a hacer lo mismo.

En el caso del voto electrónico, se trata más bien de que su incorporación vaya acompañada de procesos de negociación entre los diferentes actores políticos, de tal suerte que se geste una acción colectiva en torno al uso de esa tecnología, para así brindar confianza en el proceso electoral; de otro modo, la tecnología por sí misma no resolverá los problemas de cooperación entre ellos, por más eficacia que pueda prometer.

NOTAS DEL CAPÍTULO 5

- 1 Matilde Luna y José Luis Velasco, "Confianza y desempeño en redes sociales", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 57, enero-marzo de 2005, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p.129.
- 2 Noemí Luján Ponce, *Tecnología y procesos electorales en México 1988-1994. Entre la democracia y el control político*, México, 1997, p. 26. Tesis (doctorado de Investigación en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- 3 *Ibid.*, p. 32.
- 4 Matilde Luna y José Luis Velasco, *op. cit.*, p. 135.
- 5 *Loc. cit.*
- 6 Mari Paula Musseta, *Entre la utopía y el desasosiego. Narrativas de confianza de mexicanos en el siglo XXI*, México, 2004, p. 78. Tesis (maestría en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- 7 *Op. cit.*, p. 79.
- 8 Sara Gordon R., "Confianza, capital Social y desempeño de organizaciones. Criterios para su evaluación", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 193, vol. XLVII, 2005, División de Estudios de Posgrado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 45.
- 9 Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999, p. 14.
- 10 Francisco Herreros Vázquez, "¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 617.
- 11 Manuel Medina, "La cultura de la tecnociencia", en Carmen Bueno y María Josefa Santos (coords.), *Nuevas tecnologías y cultura*, México, Anthropos-Universidad Iberoamericana, 2003, pp. 47-48.
- 12 Anthony Giddens, *La constitución de la sociedad, bases para la teoría de la estructuración*, Argentina, Amorrortu, 1995, p. 32.
- 13 John S. Dryzek, "La lógica informal del diseño institucional", en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, España, Gedisa, 2003, p. 136.
- 14 Véase Niklas Luhmann, *Confianza*, España, Editorial Antrhupos-Universidad Iberoamericana, 1996.
- 15 Luis Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública, cuarta antología), 2003, p. 81.
- 16 *Loc. cit.*
- 17 Niklas Luhmann, *op. cit.*, p.111.
- 18 *Ibid.*, p. 33.
- 19 Noemí Luján, *op. cit.*, p. 21.
- 20 *Ibid.*, p. 22.
- 21 Sara Gordon R., *op. cit.*, p. 43.
- 22 Rusell Hardin, "Do we want trust in government", en Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999, p. 26.
- 23 Mark E. Warren, *op. cit.*, p.5.
- 24 Francisco Herreros Vázquez, *op. cit.*, p. 621.
- 25 Niklas Luhmann, *op. cit.*, p. 136.
- 26 *Ibid.*, p. 139.
- 27 *Loc. cit.*



- 28 Noemí Luján, *op. cit.*, p. 47.
- 29 Anthony Giddens, *op. cit.*, p. 51.
- 30 Mari Paula Musseta, *op. cit.*, p. 83.
- 31 El segundo cuestionario se aplicó, con entrevistas domiciliarias en los días siguientes a la jornada electoral, a una muestra de los ciudadanos que participaron en la prueba piloto, con el propósito de conocer la confianza y certeza que les generó el uso de la urna electrónica. En la prueba piloto participaron 23 059 ciudadanos. A partir del diseño de una muestra aleatoria simple sobre el universo total de los ciudadanos participantes en la prueba piloto, se aplicaron 631 entrevistas. *Cfr.* Informe sobre los resultados obtenidos por la prueba piloto de la urna electrónica, Comisión de Organización Electoral, IEDF, septiembre de 2003, p. 27-28.
- 32 Informe sobre los resultados obtenidos por la prueba piloto de la urna electrónica, Comisión de Organización Electoral, IEDF, septiembre de 2003, p. 7.
- 33 *Ibid.*, p. 10.
- 34 Además de la prueba piloto en julio de 2003, el IEDF llevó a cabo otros ejercicios de expresión ciudadana con jóvenes estudiantes de nivel secundaria, que también mostraron una mayor facilidad para usar las urnas electrónicas. Además de medir la aceptación en población joven, este proyecto tuvo el propósito de divulgar el uso de la urna como una herramienta para hacer más eficientes los procesos electorales. En total, se realizaron 171 ejercicios en 160 escuelas de nivel medio superior en el Distrito Federal, en los que participaron 56 517 estudiantes. *Cfr. Urna*, año 5, núm. 29, mayo de 2004.
- 35 Cabe señalar que en el nivel nacional se observa una relación similar entre la edad y el uso de tecnología; así, por ejemplo, el aprovechamiento de las tecnologías de información corresponde a la población joven. De cada nueve usuarios, cinco se encuentran entre los 12 y los 24 años; dos entre los 25 y los 34 años; uno entre los seis y los 11 años y uno entre los 35 y los 44 años. Después de esta edad, sólo encontraríamos a uno de cada 100 usuarios. Asimismo la escolaridad y el uso de tecnología tienen una correlación muy fuerte, ya que a menor nivel de escolaridad corresponde menor acceso a la tecnología, así, por ejemplo, sólo en 2001 el porcentaje de usuarios con estudios de primaria alcanzó 13.0%, en contraste con los de nivel secundaria, con 26.5%, los de nivel preparatoria, con 28.7%, y licenciatura, con 30.1%. Del mismo modo que el uso de la computadora, el acceso a Internet se encuentra fuertemente relacionado con el nivel de escolaridad de la población. Una tercera parte de los usuarios de Internet poseen estudios de nivel superior; junto con los niveles de secundaria y preparatoria, ellos representan 80% del total. *Cfr. Disponibilidad y uso de tecnologías de información en los hogares en México, Presentación de resultados de las encuestas 2001, 2002 y 2004*, México, INEGI, octubre de 2004.
- 36 Elaboración propia. Fuente: Informe de los resultados de la entrevista domiciliar aplicada a una muestra de los ciudadanos que participaron en la prueba piloto mediante el uso de urnas electrónicas en un simulacro, durante la jornada electoral local del 6 de julio de 2003 en el Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, IEDF, 1 de septiembre de 2003, p. 8.
- 37 Noemí Luján, *op. cit.*, p. 65.
- 38 El propósito de estos cursos de acción es bidireccional, pues al reducir la desconfianza se comienza a construir la confianza, es decir, el primer paso es deshacerse de los núcleos de desconfianza; al hacerlo, se comienza también a construir la confianza.
- 39 Orlando Patterson, "Liberty against the democratic state: on the historical and contemporary sources of American distrust", en Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999, p. 155.

- 40 Orlando Patterson, *op. cit.*, p. 10.
- 41 *Ibid.*, p. 157.
- 42 Los proyectos se encuentran detallados en el *Plan General de Desarrollo 2003-2005*, donde también se incluye el seguimiento de los años 2001 y 2002. *Cfr. Plan General de Desarrollo del IEDF 2003-2005*.
- 43 Acta de la séptima sesión de 2003, tercera sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, 31 de marzo, p. 45.
- 44 Acta de la séptima sesión de 2003, cit., p. 48.
- 45 *Ibid.*, p 46.
- 46 *Loc. cit.*
- 47 *Ibid.*, p 47.
- 48 *Ibid.*, p 51.
- 49 Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 83.
- 50 Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, "El proceso de implementación de las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública, Cuarta antología), 2003, p. 100.
- 51 Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 78.
- 52 Francisco Valdés Ugalde, "Cambio institucional y acción colectiva: nuevos alcances en Economía Política", en *Ciencias Económicas*, vol. XVII. núm. 1, 1997, p. 110.
- 53 María Elena Homs Tirado (consejera electoral), ponencia presentada en el Foro de Perspectivas de Reforma al Código Electoral del Distrito Federal, 16 de agosto de 2004.
- 54 Iván Huesca Licona (director ejecutivo de Organización y Geografía Electoral del IEDF), ponencia presentada en el Foro de Perspectivas de Reforma al Código Electoral del Distrito Federal, 16 de agosto de 2004.
- 55 Charles Lusthaus, Marie-Hélène Adrien, Gary Anderson, Fred Carden y Plino Montalván, *Organizational Assessment. A framework for improving Performance*, Ottawa, International Research Center, 1999, p. 17.
- 56 *Op. cit.*, p. 21.
- 57 Cabe señalar que, desde la perspectiva de la reingeniería –entendida como un método de innovación radical de instituciones basado en el análisis de los procesos para la reorganización total de las operaciones a través del uso de tecnología de punta–, la automatización del proceso de votación correspondería al denominado "rediseño progresivo", el cual supone para su realización tres elementos: 1) la distinción de las unidades administrativas determinantes, 2) la transformación de sus procesos, 3) el cambio en los procesos de las unidades no determinantes. En el caso que nos compete, la Unidad de Informática del IEDF y sus procesos son los determinantes que inductivamente conducen las acciones de reingeniería electoral. *Cfr. Daniel Acosta, Reingeniería de procesos: Guía técnica de estudio*, México, CEDA, 1997.
- 58 Josep M. Colomer, "El neoinstitucionalismo de Douglas North", *Claves*, núm. 38, España, diciembre de 1993.
- 59 Así, por ejemplo, en el marco de los trabajos para el diseño del prototipo de urna electrónica que desarrolla el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Comisión de Organización y Geografía Electoral realizó un conjunto de actividades que incluyó, entre otras, conocer y aprender de la experiencia en otros países en lo relativo a los aspectos logísticos, normativos y técnicos de la organización de procesos electorales y de participación ciudadana mediante el uso de instrumentos y sistemas electrónicos (María Elena Homs Tirado, "Madrid participa: experiencia de consulta

popular con medios electrónicos”, *Urna*, Carta Informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal, año 5, núm. 31, agosto de 2004).

- 60 El presupuesto destinado para la realización de la prueba piloto fue de 1 millón 250 mil pesos.
- 61 En ese sentido, cabe resaltar el convenio que firmó el IEDF con la UNAM el 16 de mayo de 2005, para llevar a cabo el proyecto de construcción semiindustrial de 60 urnas electrónicas coordinado por el IEDF. El IEDF aportó a la UNAM la cantidad de un millón 112 mil pesos para cubrir los gastos que se originaran con motivo del Convenio, que incluían los componentes electrónicos e insumos que se generasen. Las partes acordaron que la titularidad de los derechos patrimoniales que se derivarían del cumplimiento de este convenio, pertenecerían al IEDF (*Urna*, Carta informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal, año 6, núm.37, octubre de 2005, p. 11).
- 62 Charles Lusthaus *et al.*, *op. cit.*, p. 230.
- 63 No consideré como parte del momento de instrumentación la intención del IEDF de proponer al órgano legislativo local las reformas necesarias al Código Electoral del Distrito Federal, pues no se ha concretado nada en esa materia, más bien ello forma parte de la explicación de los obstáculos de la implementación.
- 64 Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 44.
- 65 *Ibid.*, p. 45.
- 66 *Loc. cit.*
- 67 Así, por ejemplo, destaca el acuerdo que el Consejo General del IEDF aprobó en 2002 para que la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral incorporara en su Programa Operativo Anual 2003, un proyecto para desarrollar una prueba piloto con urnas electrónicas. Asimismo, el del 31 de marzo de 2003, en el que se aprobó por unanimidad, en lo general, el proyecto de acuerdo respectivo, y en lo particular, por mayoría, el quinto punto de acuerdo, relativo al tema de la prueba piloto. *Cfr.* Informe sobre los resultados obtenidos por la prueba piloto de la urna electrónica, Comisión de Organización Electoral, IEDF, septiembre 2003. p 2.
- 68 La meta descrita fue aprobada por la Comisión de Organización y Geografía Electoral el 16 de julio de 2004. *Cfr.* Proyecto de Programa Operativo Anual 2005, IEDF, p. 1.
- 69 Opinión de la comisión de administración de los ajustes a los proyectos del programa operativo anual y de presupuesto del IEDF, correspondientes al ejercicio 2005, p. 1.
- 70 *Ibid.*
- 71 Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 49.
- 72 *Ibid.*, p.53.
- 73 Por ejemplo, de los años 2002, 2003 y 2004, con la aprobación de los recursos para la investigación, el desarrollo de la prueba piloto, y los convenios con instituciones de educación superior.
- 74 En otras experiencias como la del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, se ha afirmado que “incorporar nuevas tecnologías para propósitos electorales puede incrementar los costos o bien disminuirlos dependiendo del financiamiento de la nueva tecnología en comparación con el sistema que se reemplaza”. La tecnología puede parecer costosa en la etapa de implementación, pero ahorra recursos a mediano plazo (Homero Ramos Gloria, consejero electoral del Instituto Electoral y de Participación ciudadana de Coahuila, ponencia presentada en el Foro de Perspectivas de Reforma al Código Electoral del Distrito Federal, 16 de agosto de 2004).
- 75 Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 55.
- 76 Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, *op. cit.*, pp. 112-113.
- 77 *Ibid.*, pp. 112-116.

78 Luján Ponce, *op. cit.*, p. 65.

79 *Loc. cit.*

80 *Loc. cit.*

81 Voto electrónico I, [www.votoelectronico.gba.gov.ar](http://www.votoelectronico.gba.gov.ar)

## Conclusiones

En el desarrollo de este trabajo expongo el papel que ha jugado la introducción de tecnología en los procesos electorales, principalmente en México. A lo largo de la investigación fui descubriendo distinciones importantes entre el significado que tiene el uso de tecnología, como parte de una demanda política para evitar que se cometan actos de fraude, es decir, como una herramienta para desmontar la desconfianza en los procesos electorales –lo cual, de manera secundaria, aunque no menos importante, incrementó la eficiencia en el uso de algunos instrumentos electorales– y el significado que tiene el proceso de implementación del voto electrónico, como una iniciativa que forma parte de un programa institucional del IEDF, motivada por la búsqueda de eficiencia en las tareas de escrutinio y cómputo que se realizan en las casillas, y por un eventual ahorro de recursos económicos en el mediano y el largo plazo.

Si bien las expectativas que genera el uso de urnas electrónicas apuntan hacia la efectividad y la eficiencia, también impactan en la confianza que los actores, tanto ciudadanos como partidos, tienen en la organización de las elecciones y en los resultados electorales.

La diferencia entre la tecnología como una demanda política y la tecnología como un programa institucional radica en el tipo de interacción y participación de los actores políticos. En el primer caso, la dinámica fue incluyente, motivada por el incentivo de los partidos por transparentar los comicios y el acceso al poder; en el segundo, el proceso se ha venido realizando con poco interés de los partidos políticos, aunque con la participación importante de universidades y centros de investigación para el desarrollo de tecnología; el déficit se encuentra en el diseño de los mecanismos de participación, y no tanto en las garantías de tipo técnico que deben brindar las urnas electrónicas.

Otra distinción efectuada en esta tesis es la definición y la articulación de aquellos elementos que construyen la confianza institucional; sin embargo, no se trata de una descripción genérica que le acomode a toda institución, sino del análisis de un proceso que de manera muy concreta corresponde a la institución electoral en México.

Como todo proceso, ha pasado por distintas etapas y ha cobrado distintas formas, que desde mi perspectiva son las formas de construcción de confianza. La primera de las etapas está ubicada en el plano de las variables internas de la institución, y se refiere a la desarticulación de los núcleos de desconfianza que pesaban sobre la organización de los comicios, fundamentalmente en aquellos donde se asentaron prácticas para cometer fraudes electorales.

Aquí la tecnología se sumó como un elemento imparcial que coadyuvó a desterrar las expectativas negativas; sin duda ha sido una herramienta útil para las instituciones electorales cuando fue incorporada en el IFE, para garantizar la transparencia de las etapas del

proceso electoral correspondientes al registro de electores, la identificación de los ciudadanos, la definición de los distritos electorales y la producción de materiales electorales como las boletas y las actas.

El respaldo tecnológico en estos instrumentos electorales se tradujo tanto en una mayor eficiencia en la organización de los procesos electorales, como en mayor certeza y credibilidad en su ejecución, en la medida en que la aplicación sistematizada del método científico que rodea a toda tecnología suministró la imparcialidad que requerían los distintos actores políticos.

Sin embargo, su alcance no se puede explicar de manera aislada, sino mediante la participación que tuvieron la autoridad electoral y los partidos políticos en los grupos técnicos de trabajo del padrón electoral y la credencial para votar con fotografía, ya que sólo la acción colectiva fue capaz de generar un bien público como la confianza, y de este modo proveer de soluciones a los problemas de cooperación. Se trata entonces de que esta forma de construir confianza basada en el desmantelamiento de la desconfianza recurrió a la tecnología por un lado y a la participación de los distintos actores políticos por otro, de manera que cada una de las acciones emprendidas en los grupos de trabajo generó la confianza suficiente, tanto en los instrumentos electorales como en la interacción entre los miembros de los grupos.

Por otro lado, una segunda forma de construir confianza en la institución electoral fue incorporar la profesionalización de la organización en cada una de sus áreas, mediante la creación del servicio profesional electoral. De ello se desprenden básicamente dos beneficios: el primero es que la contratación del personal se realizó conforme al nuevo marco jurídico, que reglamentaba el acceso por medio de un concurso abierto en el que los criterios de selección fueron diseñados objetivamente; con ello se eliminaba el acceso por la vía de las influencias personales, los compromisos políticos o la amistad.

El segundo es que el servicio profesional dotó de capacitación constante y especializada a toda la estructura ejecutiva de la institución, fortaleciendo las capacidades internas, es decir, la capacidad técnica de los funcionarios para ejecutar sus labores y resolver los problemas de la mejor manera, lo cual creó evidentemente confianza en la institución misma, es decir, confianza interna.

En síntesis, lo que quiero señalar es que, al observar desde esta dimensión el proceso de construcción de confianza, se confirma que la tecnología y el aspecto técnico de la organización electoral contaron.

Ahora bien, si se observa desde otra dimensión, que corresponde a las variables externas, se localiza la forma de construir confianza mediante la experiencia electoral, es decir, es el momento en que se pone en práctica, tanto el uso de las reglas para cada uno de los actores políticos que participan en una elección, como la ejecución de los procedimientos y de los distintos instrumentos electorales. Aquí la confianza se forma, dependiendo de la calidad e intensidad de la experiencia electoral vivida, por los ciudadanos y por los partidos políticos, es decir, que la confianza dependerá del conocimiento que los actores adquieran en un proceso electoral, pues es mediante el conocimiento como se forman juicios y se evalúa el desempeño de la organización, generándose así expectativas para futuros procesos electorales.

En esta forma de la construcción de confianza, es clave la participación de los ciudadanos, en primer lugar porque su presencia como funcionarios de casilla, trajo a los procesos electorales un ingrediente más de imparcialidad, ya que la designación se lleva a cabo con

un método de selección aleatorio de los ciudadanos que eventualmente serán funcionarios, al que se añade un segundo sorteo una vez que han sido capacitados; por cierto, todo ello ocurre con el uso de un sistema informático.

En segundo lugar, porque el radio en el que se designan los funcionarios de una sección electoral ubica a los individuos que generalmente se conocen; probablemente ellos no siempre mantienen relaciones cara a cara, pero sí poseen un conocimiento a través de ciertos individuos representativos, lo que les permite compartir una serie de valores que son la base de sus juicios sobre un aspecto de la realidad como son los procesos electorales. De ahí que la experiencia conjunta sí es positiva, deviene un terreno propicio para que la institución electoral pueda realizar acciones más arriesgadas en cuanto a la incorporación de nueva tecnología.

En definitiva, las experiencias electorales vividas a partir del nacimiento del IFE han permitido acumular la confianza como una especie de capital, que lo mismo ha favorecido la creación de institutos electorales en todos los estados del país, que ha permitido a institutos como el IEDF incursionar en la modernización de los procesos electorales.

Como lo he explicado, la implementación del voto electrónico en los procesos electorales de la capital representa un eventual impacto sobre la confianza en los procesos electorales y en la propia institución. En esa medida es una apuesta arriesgada, que ha sido posible realizar gracias a que la experiencia acumulada por los ciudadanos y por el IEDF en los procesos electorales ha sido más o menos positiva.

Entonces, toda apuesta que arriesgue el prestigio y la reputación de la institución requiere una estrategia que apunte, por un lado, a no disminuir el nivel de confianza de los ciudadanos y los partidos políticos, y por otro, a ganar confianza ante un posible cambio en el sistema de votación. Esta es la última forma de obtener confianza: el cálculo estratégico de los cursos de acción de la institución electoral, que se materializa con un proceso de implementación.

Cabe señalar que no por el hecho de ser una cuestión de estrategia se obtienen los resultados esperados; si bien se atiende al cálculo racional de las acciones, toda racionalidad es limitada, tanto por los diferentes recursos que tiene a su alcance la organización como por la capacidad de sus miembros para utilizarlos.

Desde 2001, año con el que se inicia este proyecto, se ha avanzado paulatinamente, sin embargo, los tiempos se han alargado y las metas que al principio se plantearon no se han concretado.

El voto electrónico no representa en la actualidad un elemento que contribuya a incrementar la confianza en los procesos electorales, y ello no por el uso de la tecnología *per se*, sino porque el proceso de implementación ha carecido de los acuerdos suficientes entre los partidos políticos y del interés del cuerpo legislativo local en respaldar el proyecto, no sólo con recursos económicos, sino con la elaboración de una ley que regule el nuevo sistema. En este sentido, es indispensable contar con la seguridad jurídica para que el uso de las urnas electrónicas se ciña a un marco jurídico capaz de brindar tantos recursos para la salvaguarda del voto ciudadano como el sistema actual.

Y es que, como se ha visto, los procesos de implementación del voto electrónico que se han completado en otras latitudes han formado parte de reformas político electorales más profundas, lo que hace más fluida su incorporación en virtud de que los diferentes actores, llámense partidos, ciudadanos, organizaciones sociales, universidades y autoridades electorales participan en acción colectiva.

De igual forma, existe una ausencia en cuanto al diseño de mecanismos de participación que permitan que los actores políticos tengan acceso a todas y cada una de las etapas que abarca el voto electrónico, incluyendo la fiscalización de los programas de la urna electrónica y el código fuente; sólo así existirán garantías políticas en el uso de esta tecnología.

A pesar de estas ausencias, es posible identificar una serie de fortalezas que sustentan la posibilidad de que el proceso de implementación del voto electrónico continúe: 1) la confianza interna del IEDF, basada en las capacidades técnicas y profesionales de los miembros de la organización electoral, que implican un dominio de las técnicas materiales y simbólicas en el manejo de los recursos al alcance de la institución; 2) la confianza ciudadana, construida durante su experiencia en los diferentes procesos electorales que ha organizado el Instituto y refrendada en cada ocasión; 3) la convocatoria a universidades e instituciones de educación superior para que diseñaran y construyeran distintos prototipos de urnas electrónicas, que ha evitado acudir al suministro de tecnología por empresas privadas y, en consecuencia, enfrentarse con el problema de la propiedad intelectual de los programas informáticos, como ha ocurrido en otros países; 4) la estrategia del IEDF dirigida fundamentalmente a cuestiones de seguridad técnica, que evidencia un avance importante en ese aspecto, pues se ha demostrado que la tecnología permite a los ciudadanos votar en un tiempo menor que con el sistema tradicional, elimina los errores en el escrutinio y cómputo realizado en las casillas y da a conocer con mayor celeridad los resultados.

Asimismo, el Instituto ha integrado el proyecto de modernización de los procesos electorales con el uso de la urna electrónica a las actividades permanentes del área de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que organizó otros ejercicios de expresión ciudadana en planteles de educación media superior. Ello define una perspectiva de largo plazo, que apuesta por una labor de divulgación y sensibilización que, dirigida a las nuevas generaciones, logre transitar e impactar de manera positiva en el resto de los ciudadanos para la implantación del voto electrónico. Es importante también señalar que el IEDF cuenta ya con un prototipo propio de urna electrónica, con el que se llevará a cabo otra prueba piloto, en la que se instalará una máquina por distrito electoral en los próximos comicios de julio. Seguramente los resultados que arroje la experiencia servirán para el análisis y la expansión futura de este tipo de tecnología.

Por otro lado, es necesario seguir investigando y analizando las experiencias en otros países, pues los beneficios que supone la incorporación del voto electrónico, tales como la celeridad en el conocimiento de los resultados, el ahorro de recursos económicos y evitar errores en el escrutinio y cómputo, no siempre son una constante. Como quedó de manifiesto en la experiencia de Venezuela, los centros de votación que contaron con urnas electrónicas tardaron más tiempo en dar a conocer los resultados que aquéllos que usaron el sistema tradicional.

Asimismo, en la experiencia de Brasil existen dudas, fundadas en los diferentes informes presentados por la autoridad electoral, sobre el ahorro de recursos económicos. Como toda inversión en infraestructura, el monto inicial suele ser alto; sin embargo, se supone que a mediano y largo plazos los costos de una elección se verían considerablemente disminuidos, lo cual no ocurrió.

Con respecto a la certeza de los resultados y la ausencia de errores en el cómputo, la experiencia reciente de Estados Unidos en la elección presidencial más competida evidenció las debilidades de la urna electrónica suministrada por la empresa Deybol para dar a



conocer los resultados. En este caso, se encontró que el sistema había sido alterado, por lo que los resultados no eran confiables, aunque cabe aclarar que el problema principal del cómputo no se presentó en los estados que habían utilizado la urna electrónica, sino en el estado de Florida, que utilizó un sistema de perforación de boletas que, por su imprecisión en las marcas, generó problemas para dar a conocer los resultados.

Finalmente, para que la tecnología cumpla cabalmente con las expectativas por las que ha sido creada, es necesario no reducir el problema de su incorporación en los procesos electorales a puras disertaciones teóricas, o a la participación e interacciones de los actores políticos, ni a la simple naturaleza técnica de los aparatos que trasciende la intervención humana, ni tampoco a meros discursos normativos que respalden el voto ciudadano y ajusten los comportamientos de los actores a una nueva realidad. El reto fundamental de la innovación tecnológica que representa el voto electrónico está en darle una adecuada interpretación, tratando integralmente sus diversas manifestaciones como conectadas continuamente entre sí, en lugar de analizarlas por separado.



## Bibliografía

- ACOSTA, Daniel, *Reingeniería de procesos: Guía técnica de estudio*, México, CEDA, 1997.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública, cuarta antología), 2003.
- ARELLANO SÁNCHEZ, José, *Los esquemas metodológicos de la investigación social*, México, S y G Editores, 2005.
- ARREDONDO RAMÍREZ, Pablo, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara / Departamento de Investigación y Superación Académica, 1991.
- ÁVILA, Alfredo, "La revolución liberal y los procesos electorales", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- BARBERÁN, José L., *Radiografía del fraude electoral*, México, Nuestro Tiempo, 1988.
- BASTERRA, Marcela, *Análisis comparativo: legislación provincial sobre voto electrónico*, Argentina, Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral, Grupo de Trabajo Nuevas Tecnología y Procesos Electorales, 2005.
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, "La reforma político electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas", en *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF (Sinergia, núm. 1), 2001.
- \_\_\_\_\_, "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- BECERRA, RICARDO, "¿Por qué no puede haber fraude electoral?", en *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, núm. 591-592, México, 2000.
- BECERRA, RICARDO, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.
- BOLTZ, Ingo y Federico Centeno Lappas, "Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral", en María Inés Tula (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Planeta, 2005.
- BRUNAZO FILHO, Amílcar, "El voto electrónico en Brasil", en María Inés Tula, (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Planeta, 2005.
- Código Electoral del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- COLOMER, Josep M., "El neoinstitucionalismo de Douglas North", *Claves*, núm. 38, España, diciembre de 1993.
- Confianza en Instituciones, Encuesta Nacional en Viviendas, Estudio de opinión, México, Consulta Mitofsky, 2005.
- DÍAZ GONZÁLEZ M., Carlos, "El voto automatizado en el Distrito Federal: reflexiones para una reforma política en materia electoral", *Memoria del simposio acerca de las urnas electrónicas para la emisión del voto ciudadano*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- DIRECCIÓN GENERAL ELECTORAL, *Estudio de caso Brasil 2002*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2002.
- DRYZEK, John S., "La lógica informal del diseño institucional", en Robert E. Goodin (compilador), *Teoría del diseño institucional*, España, Gedisa, 2003.
- EISENSTADT, Todd A., *Cortejando la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, México, El Colegio de México, 2004.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- GIDDENS, Anthony, *La constitución de la sociedad, bases para la teoría de la estructuración*, Argentina, Amorrortu, 1995.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, *De la alquimia al fraude en las elecciones mexicanas*, México, G. V. editores, 1994.
- GONZÁLEZ NEGRETE, Florencio, "La participación de los partidos en órganos de vigilancia sobre el padrón", ponencia presentada en el Seminario sobre Retos del Padrón Electoral: México en perspectiva comparada, Instituto Federal Electoral, 11 de mayo de 2006.
- GOODIN, Robert E., "Las instituciones y su diseño", en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, España, Gedisa, 2003.
- GORDON R., Sara, "Confianza, capital social y desempeño de organizaciones", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 193, 2005, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- HARDIN, RUSELL, "Do we want trust in government", en Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999.
- HERRERO ÁLVAREZ, Juan Manuel, "Conformación del padrón electoral mexicano", ponencia presentada en el Seminario sobre Retos del Padrón Electoral: México en perspectiva comparada, México, Instituto Federal Electoral, 11 de mayo de 2006.
- HERREROS VÁZQUEZ, Francisco, "¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- HOMS TIRADO, María Elena, ponencia presentada en el Foro de Perspectivas de Reforma al Código Electoral del Distrito Federal, 16 de agosto de 2004.
- HUESCA LICONA, Iván, ponencia presentada en el Foro de Perspectivas de Reforma al Código Electoral del Distrito Federal, 16 de agosto de 2004.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

- INSTITUTO ELECTORAL del DISTRITO FEDERAL, *Memoria del Foro sobre la Reforma Política en el Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.
- \_\_\_\_\_, *Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2000*, México, 2001.
- \_\_\_\_\_, "Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios", México, 2002.
- \_\_\_\_\_, "Plan General de Desarrollo del IEDF 2003-2005", México, 2003.
- \_\_\_\_\_, Acta de la séptima sesión de 2003, tercera sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito federal, México, 31 de marzo de 2003.
- \_\_\_\_\_, Acta de la vigésima cuarta sesión de 2003, décimo octava sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 6 de julio de 2003.
- \_\_\_\_\_, *Estudio técnico para determinar la viabilidad o no de conformar instrumentos electorales propios*, México, IEDF, 2002.
- \_\_\_\_\_, "Informe sobre los resultados obtenidos por la prueba piloto de la urna electrónica", Comisión de Organización Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del distrito Federal, México, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Memoria General del Plebiscito 2002*, México, IEDF, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2003*, México, IEDF, 2003.
- \_\_\_\_\_, "Informe de actividades sobre el Referéndum Revocatorio Presidencial de Venezuela", Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral-Unidad de Informática, 2004.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*, México, 2005.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, *Disponibilidad y Uso de Tecnologías de Información en los Hogares en México, Presentación de resultados de las encuestas 2001, 2002 y 2004.*, México, 2004.
- KONOPASEK, Scott, ponencia presentada en el Foro de Experiencias de Voto Electrónico en los Estados Unidos y Brasil, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002.
- LABASTIDA, Julio y Miguel López Leyva, "México una transición prolongada (1988, 1996/97)", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- LUHMANN, Niklas, *Confianza*, España, Universidad Iberoamericana, 1996.
- LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- LUJÁN PONCE, Noemí, "Tecnología electoral y democracia en México (1988-1994)", *El Cotidiano*, núm. 65, noviembre de 1994.
- \_\_\_\_\_, *Tecnología y procesos electorales en México 1988-1994. Entre la democracia y el control político*, México, 1997. Tesis (doctorado de Investigación en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_, "Procesos de construcción de credibilidad en los organismos electorales", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 2000.
- LUNA, Matilde y José Luis Velasco, "Confianza y desempeño en redes sociales", núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- LUSTHAUS, Charles, Marie-Hélène Adrien, Gary Anderson, Fred Carden y Plino Montalván, *Organizational Assessment. A framework for improving Performance*, Ottawa, International Research Center, 1999.

- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, "Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- MEDINA, Manuel, "La cultura de la tecnociencia", en Carmen Bueno y María Josefa Santos (coords.), *Nuevas tecnologías y cultura*, México, Anthropos-Universidad Iberoamericana, 2003.
- MEYENBERG LEYCEGUI, Yolanda, "Reformas electorales, definiciones institucionales y comportamientos políticos. El caso de México", en Yolanda Meyenberg Leycegui y J. Mario Ramos (coords.), *Las reglas y los comportamientos: 20 años de reformas institucionales en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- MORALES MANZANARES, Rodrigo, "Tres lustros del padrón electoral en México", ponencia presentada en el Seminario sobre Retos del Padrón Electoral: México en perspectiva comparada, Instituto Federal Electoral, 11 de mayo de 2006.
- MUSSETA, Mari Paula, *Entre la utopía y el desasosiego. Narrativas de confianza de mexicanos en el siglo XXI*, México, 2004. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OLSON, Mancar, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, Grupo Noriega, 1992.
- PASSALACQUA, Eduardo, "El voto electrónico: ni panacea ni amenaza. Panorámica del estado de la cuestión y apostillas a un debate con sesgos y lagunas", en María Inés Tula (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Planeta, 2005.
- PATTERSON, Orlando, "Liberty against the democratic state: on the historical and contemporary sources of American distrust", en Mark E. Warren, *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999.
- PESCHARD, Jacqueline, "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, abril-junio de 1993, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- PETERS, Guy, *El Nuevo Institucionalismo*, España, Gedisa, 2003.
- PIKAREWICZ, Mina, "El aparato electoral como instrumento para el control gubernamental de los comicios", en Jaime Tamayo y Leonardo Valdés Zurita (coords.), *Movimientos políticos y procesos electorales en México*, México, Universidad de Guadalajara, 1991.
- PORTES, Alejandro, "Capital social: sus orígenes y explicaciones en la sociología moderna", en J. Carpio e I. Novacovsky (comps.) *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, SIEMPRO-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Fondo de Cultura Económica, 1999.
- PRINCE, Alejandro, *Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina*, Buenos Aires, Dinken, 2005.
- RAMOS GLORIA, Homero, ponencia presentada en el Foro de Perspectivas de Reforma al Código Electoral del Distrito Federal, 16 de agosto de 2004.

- RENIU I VILAMALA, Josep María, "Apuntes para el análisis sociopolítico del voto electrónico", Memoria del Simposio acerca de las Urnas Electrónicas para la Emisión del Voto Ciudadano, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005,
- SCHEDLER, Andreas, "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, enero-marzo de 2004, México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Carlos, "La reforma política del Distrito Federal", en *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF (Sinergia, núm. 1), 2001.
- TULLIO, Alejandro, "Organización, administración y actores electorales frente a las nuevas tecnologías", en María Inés Tula (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Planeta, 2005.
- VALDÉS UGALDE, Francisco, "Cambio institucional y acción colectiva: nuevos alcances en Economía Política", en *Ciencias Económicas*, vol. XVII. núm. 1, 1997.
- VAN METER, Donald S. y Carl E. Van Horn, "El proceso de implementación de las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa (Antologías de Política Pública, Cuarta antología), 2003.
- WARREN Mark E. "La democracia contra la corrupción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVII, núm. 193, 2005, México, UNAM.
- WARREN, Mark E., *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999.
- WILLIAMSON, Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- WOLDENBERG, José, "Ponderar al padrón", *Etcétera*, 21 de julio, México, 1994.
- \_\_\_\_\_, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

#### REFERENCIA HEMEROGRÁFICA

- La Crónica*, México, lunes 7 de julio de 2003.
- La Jornada*, México, suplemento de Investigación y Desarrollo, núm. 75, año XII, septiembre de 2004.
- El País*, España, domingo 3 de octubre de 2004.
- El Universal*, México, lunes 7 de julio de 2003.
- URNA*, Carta Informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal, año 5, núm. 29, mayo de 2004.
- \_\_\_\_\_, año 5, núm. 31, agosto de 2004.

#### PÁGINAS WEB

- [www.canal-ar.com.ar](http://www.canal-ar.com.ar)
- [www.noticiasurbanas.com.ar](http://www.noticiasurbanas.com.ar)
- [www.ove.es](http://www.ove.es)
- [www.votoelectronico.gba.gov.ar](http://www.votoelectronico.gba.gov.ar)

*Las formas de construcción de confianza en la relación ciudadano-institución electoral. El caso del Instituto Electoral del Distrito Federal y el sistema de votación electrónica* terminó de imprimirse en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo 244, colonia Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, 09830, México, D.F., en noviembre de 2007. La formación la realizó Logos Editores. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada "A". El tiraje fue de 500 ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.