

## **PERSPECTIVA LEGISLATIVA SOBRE EL USO DE TIC EN LAS ELECCIONES FEDERALES EN MÉXICO**

**Gerardo Flores Ramírez**  
*Senador de la República*

La Constitución Política de nuestro país prevé en el artículo 41 que “*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...*”, para tal efecto, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas a través del ejercicio del voto de cada mexicano.

De esta manera, la jornada electoral constituye un instrumento fundamental en el ejercicio de la democracia mexicana, pues además de permitir a la ciudadanía expresar su voluntad, también define a los representantes en los que la población deposita su confianza para asumir la alta responsabilidad de la conducción de nuestro país.

En este sentido, el voto además de ser un derecho humano que es indispensable garantizar, también permite la configuración del Estado Mexicano, por lo que la posibilidad de incorporar nuevas tecnologías en materia electoral, particularmente en lo relativo a la posibilidad de emisión del sufragio a través de medios electrónicos, debe acompañarse de un detallado análisis que considere en dónde se sitúa actualmente México en el tema de infraestructura en telecomunicaciones y cuál es el uso que hacen los mexicanos de los servicios que se prestan a través de ésta, pues para que esta propuesta sea eficaz en materia electoral, no basta con llevar infraestructura a la población sino que ésta utilice dicha infraestructura de manera continua. Un punto medular para que los ciudadanos utilicen los servicios que se prestan a través de la infraestructura de telecomunicaciones es la confianza de éstos en las operaciones o transacciones de cualquier tipo, que se puedan llevar a cabo a través de estos servicios e infraestructura. El tema no es menor cuando nos referimos al ejercicio de emitir un sufragio.

Estos puntos son esenciales para determinar si la implementación del voto electrónico en nuestro país efectivamente se traduciría en una mejora al actual sistema electoral.

No podemos perder de vista que la infraestructura en telecomunicaciones representa la columna vertebral sobre la que se montaría todo un sistema electoral basado en el voto electrónico o el voto por internet y que si bien las grandes ciudades de nuestro país se caracterizan por contar con más y mejor infraestructura, las poblaciones que se encuentran alejadas hoy carecen de acceso a servicios de banda ancha.

En el Partido Verde estamos convencidos que al resolver este primer desafío, el despliegue de infraestructura y la implementación de tecnologías de la comunicación, una acción que sin lugar a dudas coadyuvará al cumplimiento de los objetivos de la democracia mexicana, permitiría hacer eficiente, transparentar y ahorrar un porcentaje importante de recursos que se destinan a procesos electorales.

En el Congreso de la Unión aprobamos recientemente una reforma constitucional en materia de telecomunicaciones que tiene como objetivo llevar infraestructura de este tipo a cualquier ciudadano. Esta reforma también mandata al Ejecutivo Federal a implementar una política de inclusión digital que junto al esfuerzo del Instituto Federal Electoral (IFE) podría resultar en el éxito del tema que hoy nos tiene en esta Mesa.

Ahora bien, en cuanto al segundo punto que tiene que ver con la penetración de la tecnología en materia electoral, desde hace algunos años autoridades electorales de todo el mundo han transitado a sistemas electrónicos durante y después de la celebración de las jornadas electorales, fundamentalmente para el proceso de la información (registro de electores), el diseño de mapas de las circunscripciones electorales, la realización de campañas electorales, el conteo de sufragios y la transmisión de resultados.

Tal como lo expresa la Dra. María Macarita Elizondo Gasperín, *“El uso técnico de la informática aplicada al proceso electoral empieza en los años 80’s, cuando se automatizan las bases de datos de los censos, y se empieza a dejar constancia “digital” del recuento de votos. Pero no fue hasta la campaña americana de 1994 que Internet tuvo protagonismo político como difusor de información (propaganda) y como espacio para el debate político...”*<sup>1</sup>.

En el caso de nuestro país, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) constituye el ejemplo más claro de la incorporación de tecnología en materia electoral, al consistir en una plataforma informática para que el IFE pueda conocer y, en su caso, difundir, incluso el mismo día de la jornada, los resultados de la elección de diputados federales, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De la misma forma, los medios de comunicación electrónicos, particularmente las redes sociales, han cobrado particular relevancia en materia de campañas electorales.

No obstante lo anterior, el acto de votar tiene distintos matices que la doctrina ha clasificado de la siguiente manera:

1. Un primer nivel, en el que únicamente intervienen las herramientas clásicas de votación, consistentes en documentos físicos, generalmente impresos en forma de boletas electorales, que exigen mecanismos de identificación del elector y la emisión personal del voto. La popularidad y permanencia de este primer nivel de emisión del voto radica en su relativamente poca complejidad, con la que ya se encuentran familiarizados los electores, además de que probablemente únicamente estas herramientas clásicas (documentos impresos, emisión personal del voto, conteo manual, Etc.), garantizan hoy en día el ejercicio del derecho a votar de manera libre, directa y secreta, tal como lo mandata el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de nuestra Carta Magna<sup>2</sup>. De esta manera, a pesar de su naturaleza arcaica, las

---

<sup>1</sup> Elizondo Gasperín, Macarita. Voto electrónico. Antecedentes y despliegue. Observatorio voto electrónico, 2005. Disponible en: <http://www.votobit.org/lallave/macarita.html#1>

<sup>2</sup> “Artículo 41.

herramientas clásicas de emisión del voto constituyen mecanismos conocidos y seguros.

Cabe mencionar que el sistema electoral mexicano se ubica en este nivel de emisión del voto, pues el acto material de votar no registra presencia de tecnología alguna, aunque no debemos soslayar los ejercicios de voto electrónico que el IFE ya ha llevado a cabo en nuestro país, así como tampoco los grandes avances que algunos institutos electorales locales han dado en esta materia, como Jalisco, Coahuila y el Distrito Federal.

2. Un segundo nivel, que basa su funcionamiento en el sistema clásico, pero sustituyen alguno de sus elementos materiales y procedimientos manuales por algún sistema o proceso electrónico, con el fin de automatizarlos, tales como tarjetas magnéticas para la identificación de electores, monitores táctiles para la visualización y selección de candidatos, y urnas electrónicas para el depósito del sufragio. Es en este nivel en el que se ubican la mayor parte de los sistemas electorales a nivel mundial que han incorporado la tecnología en sus jornadas electorales, tales como Argentina, Brasil, Estados Unidos de América y Venezuela, entre otros.

Respecto de este nivel de emisión del voto, México registra algunos antecedentes legislativos. El primero data de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, cuyo artículo 31 permitía el uso de máquinas automáticas de votación. Por su parte, la Ley para la Elección de Poderes Federales, promulgada el 2 de julio de 1918 por Venustiano Carranza, reguló la renovación, por elecciones ordinarias, de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y cuyo artículo 58 preveía la posibilidad

---

...

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...".*

de que la votación se recogiera por medio de máquinas automáticas, con una serie de medidas de seguridad. Esquemas similares contemplaban las leyes electorales de 1946, 1951, 1973 y 1977, pero dejaron de ser vigentes con la entrada en vigor del Código Federal Electoral del 9 de enero de 1987<sup>3</sup>.

3. Un tercer nivel, en el que todos y cada uno de las etapas de la jornada electoral (identificación del elector, emisión del voto, conteo y procesamiento) se realiza de manera, automática, electrónica y a distancia, mediante el uso de redes telemáticas, constituyendo así la aspiración más alta de los procesos democráticos en materia de avances tecnológicos.

Este sistema implicaría numerosas ventajas, fundamentalmente en lo relativo a la reducción de costos y tiempos de las jornadas electorales, la facilitación de la emisión del voto, la posibilidad de multiplicar la participación ciudadana y la rapidez en su procesamiento y consecuente obtención de resultados. Estas características permitirían convocar a elecciones mucho más a menudo y que el ciudadano decidiera en forma directa sobre una mayor cantidad de materias, constituyendo así un poderoso incentivo para combatir el abstencionismo electoral, que en el caso de la última elección federal de 2012 fue de aproximadamente el 36% de la lista nominal de electores<sup>4</sup>.

En materia de costos, además de la reducción en términos económicos, la adopción de tecnologías en la emisión del voto implicarían la mitigación de la huella ecológica derivada de los procesos electorales, pues a partir de ellas se evitaría el uso de materiales, fundamentalmente papelería que, además de requerir una gran cantidad de recursos naturales para su producción, contaminan el ambiente por la generación de residuos.

---

<sup>3</sup> Cfr. Téllez Valdés, Julio. Algunas anotaciones sobre el voto electrónico en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. Págs. 561 y 562. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2921/23.pdf>

<sup>4</sup> Instituto Federal Electoral. Cómputo distrital de la elección federal 2012.

No obstante sus evidentes beneficios, hoy por hoy no existe un sistema de emisión automatizada del voto electrónico a distancia que garantice la observancia de los principios de la democracia por excelencia: su sustento en el ejercicio del voto libre, directo y secreto. Aunado a lo anterior, se deben tomar en cuenta las limitantes de la tecnología, que parten desde los altos costos de su implementación, pues si bien son recuperables con el paso del tiempo, implican grandes inversiones de inicio; hasta la vulnerabilidad del sistema informático, es decir, siempre existe un margen de riesgo de que el sistema pueda ser intervenido, espiado, alterado o incluso se haga un mal uso de la base de datos que se genere.

El caso del sistema electoral mexicano resulta particularmente complejo, pues si bien se puede decir que se encuentra respaldado por un andamiaje jurídico e institucional sólidos, la cultura democrática de nuestro país aún padece fantasmas de corrupción, imparcialidad y desconfianza ciudadana, lo que genera renuencia a la transición hacia un sistema de emisión del voto mediante herramientas electrónicas y/o a distancia.

Por otra parte, en materia de capacidad e infraestructura, si bien México ha registrado un avance significativo en materia de acceso de la población a los servicios de Internet (cubriendo el 41.6% de la población con casi 50 millones de usuarios, de conformidad con el Primer Informe de Gobierno de la presente Administración Federal<sup>5</sup>), nuestro país se ubica en el último lugar de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en cuanto a acceso a Internet y banda ancha en los hogares<sup>6</sup>.

Atendiendo a lo expresado, para la incorporación de las tecnologías para la emisión del voto en México tendrían que considerarse dos aspectos fundamentales:

---

<sup>5</sup> Gobierno de la República. Primer Informe de Gobierno 2012-2013, México, 2013. Pág. 520.

<sup>6</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Internet Economy Outlook 2012, OECD Publishing, París, 2012. Pág. 103.

1. La erradicación de la brecha digital, definida por la OCDE como *“el desfase o división entre individuos, hogares, áreas económicas y geográficas con diferentes niveles socioeconómicos con relación tanto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, como al uso de Internet para una amplia variedad de actividades”*<sup>7</sup>.

Lo anterior no solamente consistirá en la realización de las inversiones para la adopción de los equipos y programas informáticos para la emisión del voto, sino además hacer de dichas tecnologías mecanismos accesibles para la población. En este sentido, la familiarización con la tecnología y la capacitación, tanto de los operadores del sistema electoral como de los electores, jugará un papel trascendental en el éxito de su implementación, y

2. La reducción de las probabilidades de sesgos, inequidades, corrupción, coacción del voto, vulnerabilidad en seguridad y cualquier margen de error de los sistemas electrónicos para la emisión del sufragio a distancia, en niveles de confianza por lo menos similares a los que hoy en día otorgan los mecanismos tradicionales. Lo anterior debe abarcar desde su implementación (registro de electores) y el desarrollo de las campañas electorales, hasta el acto mismo de votar (garantizar que sea libre, directo y secreto) y el procesamiento de los sufragios (conteo de votos, determinación y comunicación de resultados).

Al respecto, cabe mencionar que la fracción V del artículo 41 constitucional establece como principios de la función Estatal de organizar las elecciones la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

---

<sup>7</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Understanding the digital divide, OECD Publishing, París, 2001. Pág. 5.

Desde nuestro punto de vista, y considerando las características particulares de la democracia mexicana así como el marco jurídico en materia electoral, nuestro país está listo para transitar hacia la adopción de tecnologías para la emisión del sufragio, en el segundo nivel de clasificación de la concepción restringida del voto electrónico. Sin embargo, al igual que como ocurre en el resto del mundo, dicha adopción aún no podría ser plena (tercer nivel de emisión del voto o sufragio electrónico a distancia mediante mecanismos telemáticos), toda vez que aún no ha sido desarrollada la tecnología que haga esto posible, principalmente en lo relativo a garantizar la libertad y secrecía del voto.

Ahora bien, una parte de la emisión del voto en la que, por sus características y necesidades particulares, podría ser experimentado el empleo de nuevas tecnologías, es la relativa al voto de los mexicanos en el extranjero. En los comicios de 2012 el costo aproximado de cada voto en el extranjero fue de casi \$5,000 pesos, toda vez que fue realizado por servicio postal, implicando así grandes retos de logística, tales como: tránsito lento, complejidad de la entrega, seguimiento y recepción de los paquetes electorales postales. Aunado a lo anterior, el registro de los electores residentes en el extranjero obliga a los mexicanos que desean ejercer su derecho del voto a realizar múltiples y complejos trámites que inhiben su participación y trae como resultado que un gran número de solicitudes de inscripción a la lista nominal de residentes en el extranjero sean improcedentes.

De esta forma, la adopción de tecnologías para la emisión del voto electrónico a distancia por parte de los mexicanos radicados en el extranjero podría representar una especie de prueba importantísima para comprobar, por un lado, la capacidad institucional de la democracia mexicana para implementar estos sistemas, así como su recepción por parte de la ciudadanía, y por otro, la eficacia de dichas tecnologías en la superación de los retos que implica el ejercicio a distancia del derecho a votar, así como sus beneficios para el sistema electoral de nuestro país.

## CONCLUSIÓN

El ritmo vertiginoso de nuestra era exige la adopción de tecnologías en todas las actividades humanas en las que su incorporación coadyuve a la obtención de mejores resultados. En este sentido, como parte de la consolidación de la democracia mexicana, la posibilidad de que los avances tecnológicos penetren en los procesos electorales reviste la mayor de las relevancias, pues gracias a ello se podría fortalecer mediante el desarrollo de elecciones más ágiles y baratas.

No obstante las ventajas de las herramientas tecnológicas en los procesos electorales, su implementación debe asumirse de manera cuidadosa y gradual, pues en principio debe otorgar, como mínimo, las mismas garantías que los mecanismos tradicionales de emisión del voto. Asimismo, no se deben perder de vista las características del sistema electoral mexicano, que exigen el ejercicio del derecho a votar de manera libre, directa y secreta bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, pues el supuesto necesario para que un proyecto como este sea exitoso radica en que la ciudadanía tenga plena confianza de que el resultado refleja fehacientemente la manifestación popular en las urnas. Igualmente importante es la realización de esfuerzos a nivel de los tres poderes de la Unión, así como de los órganos autónomos que forman parte del andamiaje institucional de nuestro país, para lograr que la población se anime a utilizar con mayor frecuencia los servicios que hoy en día la banda ancha permite se lleven a cabo sin la proximidad física entre el usuario y el proveedor del servicio de que se trate, que tradicionalmente se requería, y que se generen los mecanismos necesarios para que la población o incremente de manera significativa su nivel de confianza respecto de transacciones u operaciones que se pueden efectuar en línea, tema que es necesario resolver antes de implementar el voto por internet, o bien, a través de terminales especiales, como sería el caso del voto vía urna electrónica.

Por último, en el Partido Verde estamos convencidos y coincidimos en que nuestro país debe transitar responsablemente a este mecanismo de votación y

creemos que existe una gran oportunidad de aprovechar tanto los casos de éxito de otros países como los casos de fracaso, de los que también es necesario sacar lecciones, particularmente para construir el andamiaje de una reforma que cumpla todas las expectativas de la ciudadanía.