

Manual de observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y participativa





CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda

Consejeras y consejeros electorales: Carolina del Ángel Cruz
Erika Estrada Ruiz
Mauricio Huesca Rodríguez
Sonia Pérez Pérez
César Ernesto Ramos Mega
Bernardo Valle Monroy

Encargado de Despacho
de la Secretaría Ejecutiva: Juan Manuel Lucatero Radillo

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE EL CONSEJO GENERAL

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno, propietario
Ámbar Reyes Moto, suplente

Partido Revolucionario Institucional: Enrique Nieto Franzoni, propietario
Christian Omar Castillo Triana, suplente

Partido de la Revolución Democrática: Pablo César Lezama Barreda, propietario
Yasser Amaury Bautista Ochoa, suplente

Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Benjamín Jiménez Melo, suplente

Partido Verde Ecologista de México: Yuri Pavón Romero, propietario
Dafne Rosario Medina Martínez, suplente

Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario

Morena: Araceli Rojas Osorno, propietaria
Juan Romero Tenorio, suplente

Partido Equidad, Libertad y Género: Jesús Alberto Navarro Olvera, propietario
José Eduardo Castellanos Sandoval, suplente

Partido Encuentro Solidario: Inocencio Juvencio Hernández Hernández, propietario
Horacio Martínez Mesa, suplente

Partido Redes Sociales Progresistas: Erik Raymundo Campos, propietario

Partido Fuerza por México: Luis Ricardo Galguera Bolaños, propietario
Armando Ríos Piter, suplente

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INVITADOS PERMANENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López
Jorge Triana Tena

Partido Revolucionario Institucional: Armando Tonatiah González Case

Partido de la Revolución Democrática: Jorge Gaviño Ambriz

Partido del Trabajo: Jannete Elizabeth Guerrero Maya
Circe Camacho Bastida

Morena: Donají Ofelia Olivera Reyes

Asociación Parlamentaria
del Partido Encuentro Social: Fernando José Aboitiz Saro
Miguel Ángel Álvarez Melo

Manual de observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y participativa

Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos

Cecilia Aída Hernández Cruz, titular de la UTVOE

Supervisión: Idalina Arreola Atilano, directora de Vinculación Internacional • Gustavo Nieto Idiaques, subdirector de Vinculación con Organismos Internacionales • Georgina Ivette Pérez Lee, jefa del Departamento de Atención y Actividades Internacionales

Contenido

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos
y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL)**

José Thompson, director ejecutivo

Autor: Javier Cabreja

Coordinación: Tasheena Obando Smith

Edición

Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Construcción de Ciudadanía

Gustavo Uribe Robles, director ejecutivo

Coordinación: José Luis García Torres Pineda, coordinador editorial

Supervisión: Kythzia Cañas Villamar, jefa del Departamento de Diseño y Edición

Corrección de estilo: María Teresa Sánchez Hermosillo, analista correctora de estilo

Diseño y formación: Yazmín Torres Ordóñez, analista diseñadora

Primera edición, mayo de 2021

D. R. © Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

Hecho en México

Publicación electrónica de acceso gratuito, prohibida su venta

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Retos democráticos en AL: Los mecanismos de democracia directa y la participación de la ciudadanía	2
1.1 Importancia de la democracia directa y la participación ciudadana.	5
1.2 Concepto de democracia directa y participación ciudadana.	8
1.3 Tipos de mecanismos de democracia directa	9
1.4 Ventajas y desventajas de los MDD	13
Capítulo 2. Democracia directa y democracia participativa: el marco jurídico mexicano.	14
2.1 Mecanismos de Democracia Directa en el marco constitucional y legal	16
2.2 Instrumentos de democracia participativa en México	20
Capítulo 3. La importancia de la observación ciudadana.	28
3.1 La observación ciudadana: una aproximación conceptual.	29
3.2 Objetivos y características de la observación ciudadana	32
3.3 El rol de las y los observadores: derechos y deberes.	33
Capítulo 4. La observación de mecanismos de democracia directa y participativa	36
4.1 Consideraciones mínimas y principios esenciales para la observación de MDD y MDP	36
4.2 Condiciones requeridas para la observación ciudadana de MDD y MDP.	38
4.3 Objetivo y alcance de la observación de mecanismos de participación	39



4.4 Metodología de la observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y de participación	42
4.5 Tipos de observación ciudadana	50
Capítulo 5. Casos de estudios: dos experiencias de observación de mecanismo de participación	60
5.1 Observación del Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz en Colombia	61
5.2 Observación de la jornada de elección de las Copaco 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 en la Ciudad de México	65
Capítulo 6. Consideraciones y reflexiones finales: algunas recomendaciones	70
Referencias	74

Introducción

La democracia en América Latina tiene ante sí importantes retos que vencer puesto que se hallan relacionados con la poca legitimidad y el escaso apoyo que la ciudadanía le otorga. El gran desafío hoy es superar el descontento generalizado de la población con el sistema político. Para lograrlo se debe partir del reconocimiento de los déficits democráticos que han impedido cumplir, de manera satisfactoria, con las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Aunque se identifican avances en materia electoral, lo que ha permitido la realización de elecciones más confiables y competitivas, no ha sido suficiente. El sistema político en la región ha tenido dificultades para revertir la desigualdad social y la situación de pobreza en la que vive una parte importante de su población.

Desde la tercera ola de democratización en la región existe mayor reconocimiento de los derechos civiles y políticos; sin embargo, aún no se puede hablar de una plena garantía de los derechos humanos. Así, muchas son las tareas pendientes para lograr la consolidación de un real Estado de derecho en los países latinoamericanos. Los desafíos relacionados con el fortalecimiento e independencia de las instituciones siguen siendo enormes, como grandes son los problemas a los que la democracia no ha podido dar



respuesta, por ejemplo, la inseguridad ciudadana, la corrupción y el crimen organizado. El contexto difícil y complejo se agrava con la crisis sanitaria generada por la COVID-19.

Uno de los riesgos que se presentan en la actualidad es la emergencia de proyectos políticos demagógicos y autoritarios como respuesta al descontento ciudadano. La vía autoritaria no hará más que agravar la crisis. En tal sentido, las alternativas están en identificar las acciones a implementar para mejorar la calidad de la democracia al tiempo que se hacen reformas para mejorar la representación política, pues la democracia requiere de transformaciones más sustantivas; involucrar más a la ciudadanía en los asuntos públicos se hace imperativo. La democracia representativa debe ser complementada con mecanismos de democracia directa.

Durante las últimas décadas, países de la región han incorporado, en sus constituciones y leyes, mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana. Reconocido el derecho a la participación en más países, el desafío de mayor importancia actualmente es la efectiva implementación de los mecanismos que la hacen posible. La participación ciudadana no puede quedarse en un simple enunciado; por tal razón, su puesta en marcha debe ser una demanda social permanente. La ciudadanía debe contribuir para que la democracia directa sea una realidad, una de las maneras de hacerlo es mediante la observación ciudadana sobre la implementación de los mecanismos de participación. Los resultados de esta observación podrían contribuir a que dichos mecanismos funcionen de manera más adecuada.

Este documento tiene como objetivo apoyar el ejercicio de observación ciudadana de los mecanismos de democracia directa. Contiene una serie de temas que se consideran relevantes para las labores de observación. Para ello se parte de una reflexión general de la situación de la democracia en la región y la importancia de la democracia directa y la participación ciudadana. En un segundo apartado se aborda la legislación mexicana en materia de participación ciudadana, destacando sus avances y desafíos. Esta experiencia puede servir de modelo para otros países de la región, pues en México se han aprobado leyes adjetivas de participación



ciudadana que son coherentes con lo que establece la Constitución federal al respecto. Al mismo tiempo, dichas leyes definen una amplia diversidad de instrumentos de participación.

El tercer capítulo de este documento está dedicado a la definición y características de la observación ciudadana; asimismo, se destaca la experiencia regional en la materia, especialmente en el monitoreo de procesos electorales. El cuarto capítulo está dedicado a la observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y participativa. Aquí se analizan sus principios esenciales, alcance y objetivos, así como los aspectos metodológicos para tener en cuenta. Por último, se presentan algunos casos de estudios y recomendaciones generales, útiles para la observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana.



Capítulo 1.

Retos democráticos en América Latina: Los mecanismos de democracia directa y la participación de la ciudadanía

A finales de la década de 1970 se inicia en América Latina un proceso de democratización que ha permitido avances en sus regímenes políticos. Luego de años de dictaduras militares u otros tipos de regímenes autoritarios, en la región se dio un proceso de transición democrática centrado en la realización de elecciones libres y justas, así como en garantizar un efectivo reconocimiento de los derechos civiles y políticos ciudadanos: este fue un importante paso que permitió instaurar la democracia representativa en la región.

En la primera fase de este proceso de transición democrática se dieron cambios esenciales. El primero de ellos lo constituyó la realización de elecciones relativamente libres y justas que hicieron posible que las preferencias hacia ciertas candidaturas o ideologías, a través del voto, se convirtieran en cargos públicos. En esta etapa, denominada como la tercera ola democratizadora (1978-1990),¹ “las elecciones no solo significaron el retorno a la vida democrática sino, al mismo tiempo, el fin de las dictaduras”.² Hoy, la democracia electoral es predominante en la región.

En la mayoría de los países de América Latina se ha consolidado la dimensión electoral de la democracia. Se realizan elecciones en las que

¹ Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1994.

² Daniel Zovatto, *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2017.



se reconoce la voluntad popular expresada en las urnas y, a su vez, han permitido la alternabilidad en el poder. Ha quedado en el pasado la activa participación de los militares en la política y se ha normalizado el hecho de que el poder político es responsabilidad de las autoridades civiles.

Otro logro significativo ha sido el reconocimiento, cada vez mayor, de los derechos civiles y políticos ciudadanos. Se ha avanzado en el reconocimiento y la protección de derechos fundamentales como la libertad de expresión, de asociación y de tránsito; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a la participación en los asuntos públicos; y el derecho a la no discriminación y a la inclusión.

Se ha progresado en la discusión y aprobación de legislaciones especiales que han hecho posible una mayor integración de grupos tradicionalmente excluidos de la vida política como son las mujeres, los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes, las personas con discapacidad y los grupos en condiciones sociales y económicas vulnerables.³ Sin embargo, en la región todavía están pendientes grandes retos, cuya superación permitiría la consolidación del Estado social y democrático de derecho para beneficio de las latinoamericanas y los latinoamericanos.

Estos retos están referidos a los déficits que persisten en la democracia representativa predominante en la región. En la actualidad se percibe un amplio descontento con la manera en cómo ha funcionado la democracia en esta parte del mundo, como lo establecen distintos estudios.⁴ Esta situación se explica por la incapacidad del sistema político para atender las necesidades y expectativas de la ciudadanía. A lo largo de cuatro décadas ha sido imposible dar respuestas a serios problemas, tales como: a) los altos niveles de pobreza y desigualdad; b) la inseguridad ciudadana; c) el débil Estado de derecho; d) la violación de derechos humanos, y f) la corrupción.

³ Javier Cabreja Polanco, "Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política", *Cuaderno Capel, Participación política e inclusión*, núm. 55, 2010, pp. 67-82.

⁴ Según Barómetro de la Américas, en la última década el apoyo a la democracia en la región ha bajado en más de 10 puntos, al pasar de 68.4% en 2010 a 57% en 2018/19 (Zechmeister, 2019). Según el informe de Latinobarómetro 2018, para 28% de los latinoamericanos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático, mientras que, para 15%, un régimen no democrático puede ser preferible (Latinobarómetro, 2018).



La persistencia de estos problemas ha erosionado de manera profunda la confianza en el sistema político democrático, en sus instituciones y en los actores políticos; lo que podría explicar el incremento de la movilización social de los últimos años. Durante el 2019, en varios países de la región, se generaron violentas protestas antigubernamentales⁵ que, en algunos casos, crearon serios problemas de gobernabilidad o, en otros, derivaron en la emergencia de gobiernos populistas.⁶

En la actualidad, la desconfianza en la democracia se ha agravado como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19; además de su impacto en la salud y la economía, la pandemia tiene implicaciones importantes en el sistema político. En la región se ha afectado el calendario electoral y se han realizado cambios metodológicos en la administración de las elecciones con el propósito de garantizar la bioseguridad de los electores.

Esta crisis sanitaria representa riesgos para la democracia, ya que la aprobación de Estados de excepción para enfrentar la pandemia podría afectar, en el mediano y largo plazo, la protección de derechos fundamentales de la ciudadanía. Otros peligros están asociados con la excesiva concentración de poder en el Ejecutivo y a la consecuente tentación autoritaria. Por otro lado, está la amenaza de violar los derechos políticos fundamentales, que son limitados, en momentos en que se prioriza el derecho a la salud.

Los problemas que no ha podido resolver la democracia han generado crisis de representación de los partidos políticos y una pérdida de confianza en la política y su capacidad de dar respuestas. La democracia en América Latina está obligada a enfrentar los grandes desafíos que se presentan hoy con soluciones novedosas y efectivas. Entre estos desafíos se encuentran: a) el reconocimiento pleno de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos; b) la inclusión; c) el fortalecimiento de las instituciones democráticas; c) la seguridad ciudadana, y d) la lucha contra la corrupción y la impunidad.

⁵ Como los casos de Chile, Ecuador, Colombia y Bolivia.

⁶ Javier Cabreja Polanco, "Debate electoral: propuestas sobre transparencia y políticas anticorrupción", *País dominicano temático*, 2020, pp. 8-12.



Mejorar el sistema político supone, según Zovatto,⁷ el impulso de reformas legales y constitucionales. Estas reformas deben conducir no solo a perfeccionar el funcionamiento de la democracia representativa, sino también a incrementar su calidad, fortaleciendo su capacidad para responder a las expectativas ciudadanas. Para ello se requerirá de una mayor intervención de la ciudadanía en el ámbito público, más allá de los procesos electorales.

Mejorar la calidad de la democracia supone una amplia participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa que complementan la democracia representativa en la región. La intervención directa de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas mejora su calidad y, por lo tanto, su impacto en la vida de la gente.

1.1 IMPORTANCIA DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En América Latina se han realizado importantes reformas políticas e institucionales dirigidas a mejorar la calidad de la democracia. Dentro de estas reformas está la incorporación de mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana que buscan complementar las instituciones de la democracia representativa. La integración de la ciudadanía en los asuntos de interés público tiene beneficios en tres direcciones:

1. contribuye a un mejor funcionamiento de la democracia en tanto sistema político, pues hace posible una mayor legitimidad ante la ciudadanía;
2. democratiza la gestión pública y mejora su calidad,⁸ y
3. reconoce el derecho a la participación cívica en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

⁷Zovatto, *op. cit.*

⁸Según se establece en la *Carta Interamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, esto tiene un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas (XIX Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno, 2009).



La democracia representativa en América Latina no solo ha tenido dificultades para responder a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, sino que adolece de una seria debilidad institucional que impide su funcionamiento efectivo. Desde la perspectiva de O'Donnell, la transición democrática en la región no significó la instauración de un sistema político institucionalizado.⁹ En diversos países se constituyeron, más bien, "democracias delegativas" en las cuales el Ejecutivo concentró todo el poder, confiado por los electores para hacer lo que, según se entiende, más les beneficia. En este tipo de régimen político no existe el control de las demás instituciones del Estado sobre la validez y legalidad de las acciones del Poder Ejecutivo. Esta situación evidencia la ausencia de un real Estado de derecho en la región. La democracia delegativa, a su vez, busca despolitizar a los ciudadanos¹⁰ convirtiéndolos en simples receptores de las políticas públicas.

Una consecuencia de la situación descrita es la pérdida de confianza en el sistema político. Los déficits de la democracia han generado un desencanto con la política. Para Lissidini, la creación y el fortalecimiento de los mecanismos de participación responden a la desconfianza en los poderes públicos, en los gobernantes y en los partidos políticos.¹¹ La demanda por mayores espacios de participación directa en la democracia responde al hecho de que los mecanismos de representación se debilitan y van perdiendo credibilidad.

Los Estados latinoamericanos tienen dificultades para resolver los problemas que afectan a la sociedad y la institucionalidad democrática se debilita. La incorporación de la ciudadanía en las decisiones públicas puede contribuir a generar un mayor apoyo al sistema político. El establecimiento de mecanismos de democracia directa ayuda a que las personas se sientan partícipes en la solución de las dificultades que les afectan.

⁹ Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

¹⁰ Guillermo O'Donnell, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, núm. 128, 1993, pp. 62-87.

¹¹ Alicia Lissidini, "Democracia directa en América Latina: Avances, contradicciones y desafíos", en *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Anja Minnaert y Gustavo Endara (comps.), Quito, Ecuador, Friedrich Ebert Stiftung, 2015, pp. 121-189.



Uno de los componentes relevantes en la consolidación del Estado social y democrático de derechos es la participación de la ciudadanía en el ámbito público. Distintos estudios han determinado que la participación ciudadana contribuye a mejorar la calidad de la democracia, asimismo, las políticas públicas que en su definición incorporan su opinión tienden a ser más efectivas. Con este propósito, la mayoría de las constituciones en América Latina han incorporado diversos mecanismos de democracia directa (MDD).

La democracia directa se define como el conjunto de mecanismos que permiten la intervención de la ciudadanía en los asuntos de carácter público. La participación, más allá de los procesos electorales, es un derecho fundamental cada vez más reconocido. Su reconocimiento y protección complementan la democracia representativa en la región. Este derecho se encuentra consagrado en los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, los cuales destacan su relevancia como elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH) contempla que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.¹²

Asimismo, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), de 1976, determina que “Todos los ciudadanos gozarán... de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos...”.¹³

En la *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José), de 1969, se plantea que “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente, o por medio de representantes libremente elegidos...”.¹⁴

¹² Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, artículo 25, numeral 1, Nueva York, Centro Regional de Información de las Naciones Unidas, 2015.

¹³ Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 25, 1976.

¹⁴ OEA, *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, artículo 23, San José, Departamento de Derecho Internacional, 1969.



La adopción de la *Carta Democrática Interamericana* en 2001 por parte de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) obliga a los países a promover la democracia participativa. Esta destaca el compromiso de las naciones latinoamericanas de fomentar la participación ciudadana para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Este instrumento está vinculado a la tercera ola de las reformas democráticas, la cual se centró en la revalorización de las instituciones democráticas y en la apuesta por ellas para ampliar y consolidar la democracia.

Diversos países de América Latina son signatarios de la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (2009). En ella se señala la necesidad de ampliar la democracia como sistema político y, en particular, democratizar la gestión pública. Según esta carta, la participación ciudadana contribuye a promover una Administración Pública de calidad, entendida como aquella que se basa en parámetros de integridad, eficiencia, eficacia, igualdad y equidad y que tiene “un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas”.¹⁵

El documento también reconoce el derecho de participación ciudadana en la gestión pública y establece que “La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad”.

1.2 CONCEPTO DE DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La literatura política y buena parte del marco legal latinoamericano distinguen entre los mecanismos de democracia directa (MDD) y los mecanismos

¹⁵Gobierno, X. C., *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Lisboa, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2009.



de democracia participativa (MDP). Los primeros suponen la realización de procesos de elecciones para conformar la opinión y/o decisión popular sobre determinados temas. En tanto que los mecanismos de democracia participativa se refieren al conjunto de instrumentos, formales o no, que hacen posible la intervención de la ciudadanía, colectiva o individualmente, con el propósito de incidir en la gestión pública y en la calidad de las políticas públicas.¹⁶

En la literatura especializada en el tema encontramos diversas definiciones sobre el concepto de democracia directa. Entre estas definiciones tenemos:

1. El concepto de democracia (...) incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través de ejercicio del voto directo y universal (...), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta.¹⁷
2. Los mecanismos de democracia directa (MDD) se definen por permitir que la ciudadanía tome directamente una decisión a través de las urnas, más allá de la elección de representantes.¹⁸
3. Por democracia directa se entiende a un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas, directamente en las urnas.¹⁹

Cada una de estas definiciones coincide en tres elementos esenciales que integran el concepto de democracia directa. En primer lugar, se establece que el actor fundamental es la ciudadanía, entendida como sujeto de derecho.²⁰ En segundo lugar, se define el medio a través del cual se hace posible la participación de la ciudadanía, y que consiste en elecciones, directas y universales, distintas a los procesos electorales

¹⁶ Darío I. Restrepo, "La participación social como construcción de interés público entre el Estado y la sociedad", *Nómaditas*, núm. 3, 1995.

¹⁷ Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 562.

¹⁸ Yanina Welp, "Democracia directa", en *Diccionario Electoral*, San José, IIDH/CAPEL, 2017, p. 263.

¹⁹ David Altman, "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y gobierno*, vol. XXII, núm. 2, 2005, p. 204.

²⁰ En este caso del derecho político a formar parte de las decisiones que se toman desde el Estado.



para escoger representantes. Por último, esta participación se da con el propósito de que los ciudadanos y las ciudadanas decidan sobre una propuesta o materia específica que afecta a la colectividad. Esta es una forma en que la ciudadanía toma sus propias decisiones sobre políticas públicas que le afectan.²¹

Según Altman, a pesar de que los MDD incorporan el término de democracia, estos se pueden desarrollar en contextos políticos e institucionales distintos. Para este autor, los MDD no son herramientas exclusivas de una sociedad que vive en democracia. Estos mecanismos se han implementado en regímenes totalitarios o en sistemas políticos caracterizados por el autoritarismo. Los MDD, más allá de la creencia, son instrumentos políticos separados del régimen en el que se utilizan.²² Sin embargo, es en los regímenes democráticos donde el uso de estos mecanismos se ha extendido y fortalecido al extremo de que se constituyen, cada vez más, en parte esencial de la democracia moderna.

Aun así, su utilización en la democracia también puede enfrentar amenazas. En determinados contextos existe el riesgo de que estos mecanismos puedan ser manipulados para favorecer a determinadas autoridades. El reto fundamental es que este ejercicio ciudadano se constituya en una práctica real de participación, que realizada en total libertad permita que la ciudadanía común pueda incidir en las decisiones dirigidas a enfrentar los problemas fundamentales, sin que la misma sea instrumentalizada por grupos de poder.

1.3 TIPOS DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Los MDD son diversos en la región; el marco jurídico en América Latina los denomina de manera distinta, aun tratándose de mecanismos similares de intervención de la ciudadanía. Los más comunes son:

²¹ David Altman, *op. cit.*

²² *Ibid.*



- a. el plebiscito,
- b. el referéndum,
- c. la iniciativa legislativa popular,
- d. la revocatoria de mandato.

Para Zovatto, el plebiscito y el referéndum entran en la categoría denominada consulta popular.²³ Estos mecanismos permiten que la ciudadanía participe de manera directa y a través del voto en la adopción de decisiones vinculantes o en consulta para emitir su opinión sobre un tema particular.²⁴

El primer factor a tener en cuenta para poder realizar la clasificación de los MDD es quién los convoca. Estos pueden ser promovidos por las instituciones del Estado (presidente o Congreso) o por iniciativa propia de la ciudadanía. A los primeros se les conoce como MDD “desde arriba” y, a los segundos, “desde abajo”.

Hay algunos mecanismos que la constitución o las leyes determinan que se convocan de manera automática u obligatoria²⁵ como es el caso del referendo constitucional. Según Lissidini, estos mecanismos se activan automáticamente en los casos en que una reforma legal o constitucional requiera ser ratificada por los ciudadanos a través de una consulta.²⁶ Algunas legislaciones también contemplan su convocatoria en caso de algunos temas específicos como el establecimiento de límites territoriales, la aprobación de tratados internacionales, la decisión sobre procesos de paz, entre otros. Lissidini plantea, asimismo, que más recientemente se ha incorporado la llamada “consulta previa” cuando el tema está relacionado directamente con grupos étnicos o pueblos originarios.²⁷

Por su carácter, los MDD pueden ser vinculantes o no vinculantes. Son vinculantes si el resultado de una consulta (plebiscito/referéndum) obliga a las autoridades a implementar la decisión mayoritaria. Los no

²³ Daniel Zovatto, *op. cit.*

²⁴ David Altman, *op. cit.*

²⁵ Yanina Welp, *op. cit.*

²⁶ Alicia Lissidini, *op. cit.*

²⁷ *Ibid*, p. 144.



vinculantes son aquellos mecanismos que se ponen en práctica con el interés de conocer la opinión popular sobre un determinado tema, sin que necesariamente obligue a las autoridades.

Según su ámbito de aplicación, los MDD pueden ser de tipo sustantivo o referidos a políticas si se consulta sobre un tema relevante o una política pública. Son personales si se convoca para revocar a una autoridad. Y, por último, son institucionales si se usan para avalar una reforma constitucional.²⁸

Para Lissidini, los mecanismos de participación directa convocados por la ciudadanía pueden ser de dos tipos:

- a. *Proactivos*: son aquellos que la ciudadanía utiliza para incidir en el marco constitucional y legal de un país; ejemplo de estos son la iniciativa legislativa popular o el referendo constitucional. Los MDD proactivos incluyen la propuesta de consultas populares iniciadas desde abajo (referendo, referéndum o iniciativa popular).
- b. *Reactivos*: estos MDD incluyen la derogación de una ley o veto, como se le denomina en algunos países. Abarca, además, la revocatoria de mandatos de uno o varios cargos.

Teniendo en cuenta los distintos criterios de clasificación, en la región se implementa una amplia variedad de mecanismos de democracia directa conforme se describen en el cuadro presentado a continuación.

Cuadro 1: Mecanismos democracia directa en América Latina

MDD vinculantes		MDD consultivos
MDD "desde arriba"	Consulta popular (Plebiscito o referendo) (Poder Ejecutivo)	Plebiscito consultivo
	Consulta popular vinculante (Poder Legislativo)	Consulta popular no vinculante (Poder Legislativo)

(Continúa)

²⁸Daniel Zovatto, *op. cit.*; Yanina Welp, *op. cit.*



		MDD vinculantes	MDD consultivos
MDD "desde abajo"	Proactivos	Iniciativa legislativa popular	
	Reactivos	Referendo abrogatorio para vetar o derogar una ley	
		Referéndum revocatorio de mandato	
	Obligato- rios	Consulta obligatoria reforma constitucional	
		Consulta obligatoria previa a poblaciones indígenas o grupos afrodescendientes	
		Consulta para la aprobación de convenios internacionales, división política del país, acuerdos de paz, etcétera	

Elaborado con base en Alicia Lissidini, "Democracia directa en América Latina: Avances, contradicciones y desafíos", en *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Anja Minnaert y Gustavo Endara (comps.), Quito, Ecuador, Friedrich Ebert Stiftung, 2015 y David Altman, "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y gobierno*, vol. xxii, núm. 2, 2005.

Los mecanismos señalados se han utilizado cada vez con mayor frecuencia en la región. Sin embargo, el MDD más empleado ha sido la consulta popular, convocadas por el Poder Ejecutivo. Para algunos, estos mecanismos podrían suponer el riesgo de ser utilizados no tanto para afianzar la democracia y el derecho a la participación, sino para favorecer las posiciones de los presidentes frente a los demás poderes del Estado. Sin embargo, algunas evidencias empíricas han demostrado que esto no necesariamente es así.²⁹

Según Zovatto, ha existido una tendencia favorable a la posición oficial cuando los mecanismos de democracia directa son convocados desde arriba, pero esto no necesariamente representa una tendencia sistémica a favor de la posición gubernamental.³⁰ Hay varios ejemplos en América Latina de posiciones oficialistas que han sido derrotadas en consultas populares convocadas por el Ejecutivo.

²⁹ Daniel Zovatto, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*



1.4 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS MDD

Los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana no siempre han tenido defensores. Algunos críticos indican que estos tienden a debilitar la democracia representativa. Altman destaca los principales argumentos que se han utilizado para demeritar los MDD. Entre los argumentos contrarios a los mecanismos de participación se encuentran:³¹

- a) los MDD debilitan el poder de los representantes elegidos por los ciudadanos;
- b) el ciudadano común no tiene la capacidad de tomar decisiones informadas sobre los problemas complejos de la sociedad;
- c) el participante de un MDD actúa aisladamente, sin discusión y, por lo tanto, no hay posibilidades de medir la intensidad de las opiniones, y
- d) los MDD establecen un juego de suma cero a través del cual la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo.

Sin embargo, los MDD han contribuido a dar una mayor legitimidad a decisiones importantes en el régimen democrático. Anteriormente, estas decisiones correspondían única y exclusivamente a los órganos de representación, lo que no necesariamente garantizaba apoyo popular. En tal sentido, involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos puede contribuir a mejorar la calidad de la democracia.³²

Estos mecanismos han ayudado a mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas como el caso de la iniciativa de presupuesto participativo implementada en Brasil, México, República Dominicana y otros países de la región.³³ Los MDD permiten que los Estados estén mejor informados

³¹ David Altman, *op. cit.*, p. 206.

³² Para Altman "los MDD han sido considerados como una medicina para la actual desafección que afecta a la mayoría de las democracias". En tanto que Zovatto entiende que "el buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa pueden generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar a los ciudadanos para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos y complementar adecuadamente la democracia representativa con fórmulas eficaces y de participación directa".

³³ Benjamin Goldfrank, "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, 2006.



sobre las necesidades y expectativas de la gente.³⁴ Este ejercicio ciudadano permite el surgimiento de nuevos actores y hace posible que emerjan los principales problemas sociales y que, por lo tanto, el Estado tenga un diagnóstico más acabado para enfrentarlos.

³⁴ Mónica Castillo Cubillos, "El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas urbanas, bajo el actual escenario de la gobernanza", *Revista CS*, núm. 23, 2017.



Capítulo 2. Democracia directa y democracia participativa: el marco jurídico mexicano

Como ha pasado en el resto de los países de América Latina, en México tanto la Constitución federal, las constituciones estatales, como otras leyes adjetivas, han incorporado los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana; estos le permiten a la ciudadanía incidir en los asuntos de carácter público. La Constitución mexicana establece que la soberanía nacional reside en el pueblo y, por lo tanto, todo poder público emana de este en su beneficio.³⁵ Esto ha permitido consolidar una democracia representativa que hace el esfuerzo por complementarse con una intervención ciudadana más directa en las decisiones del Estado.

Más allá del legítimo derecho a votar y a ser votados con el que cuentan las mexicanas y los mexicanos, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoce como derecho de la ciudadanía el de asociarse individual y libremente para tomar parte, de forma pacífica, en los asuntos políticos del país;³⁶ esto lo pueden hacer a través de varios mecanismos de democracia directa y de democracia participativa. Para el caso específico de la Ciudad de México, su Constitución (2017) y la Ley de Participación de Ciudadana (2019) tratan a detalle los distintos instrumentos de participación con los que cuenta la sociedad.

³⁵ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 39, México, 2020.

³⁶ *Ibid*, artículo 35, III.



La *Constitución Política de la Ciudad de México* establece que la ciudadanía tiene el derecho y el deber de participar en la búsqueda de solución para los problemas de la ciudad. A través de los mecanismos de democracia directa y participativa, los capitalinos pueden intervenir en el debate público sobre los temas de interés general, así como en la formulación de propuestas que permitan mejorar las normas que regulan la comunidad.³⁷ Esta Constitución entiende la democracia participativa como “el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen”.³⁸

En tanto la *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* establece que:

La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.³⁹

Como una condición fundamental para la participación ciudadana, el marco legal mexicano reconoce el derecho a la libre información. Según la Constitución de la Ciudad de México, a la ciudadanía se le deberá garantizar el acceso a la información pública “que posea, transforme o genere cualquier instancia pública o privada, que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad o de interés público”.⁴⁰ Esta

³⁷ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, artículo 25 (A1), México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, 2017.

³⁸ *Ibid*, artículo 25 (A2).

³⁹ Gobierno de la Ciudad de México, *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, artículo 3, México, 2019.

⁴⁰ Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, *op. cit.*, artículo 7 (D).



información debe estar a disposición del público en formatos de datos abiertos, de diseño universal y accesible.

En la Constitución de México, la participación ciudadana no es vista sólo como un derecho, sino también como una obligación. En su artículo 36 (III) se indica que son obligaciones de la ciudadanía el votar en las elecciones, participar de las consultas populares y de los procesos de revocación del mandato en los términos que señale la ley.

La Constitución de la ciudad destaca que la participación tiene que darse sobre la base de la inclusión. Por lo tanto, reconoce el derecho a participar de las decisiones públicas que tienen los pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas. Temas como la perspectiva de género, los derechos humanos, la interculturalidad, la accesibilidad y la progresividad de derechos son tomados en cuenta en los diversos mecanismos de democracia participativa definidos en el marco jurídico mexicano.⁴¹

Corresponde a las autoridades de la ciudad garantizar el ejercicio pleno del derecho a la participación. En lo que respecta a los mecanismos de democracia directa, es responsabilidad del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) el vigilar su cumplimiento y encargarse de su organización; esta institución deberá garantizar las condiciones para que la ciudadanía pueda participar de manera activa de estos mecanismos.

2.1 MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución federal integra y define los distintos mecanismos de democracia directa existentes. La carta magna mexicana parte del reconocimiento del derecho a petición con que cuenta la ciudadanía ante las instituciones del Estado.⁴² La Constitución destaca que las funcionarias y los funcionarios, así como las y los servidores públicos respetarán este derecho si se formula por

⁴¹ Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, artículo 6.

⁴² Congreso de la Unión, *op. cit.*, artículo 35, V.



escrito, de manera pacífica y respetuosa.⁴³ Solo la ciudadanía podrá hacer uso de este derecho en materia política.

Tanto en el marco constitucional y legal federal como en el de la Ciudad de México se encuentran definidos los mecanismos de democracia directa que se observan a continuación:

	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	▶ Derecho a petición ▶ Iniciativa ciudadana ▶ Consulta popular ▶ Revocación de mandato
	<i>Constitución Política de la Ciudad de México</i> <i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	▶ Iniciativa ciudadana ▶ Referéndum ▶ Plebiscito ▶ Consulta ciudadana ▶ Consulta popular ▶ Revocación de mandato

2.1.1 Iniciativa ciudadana

Un primer MDD contemplado en la legislación mexicana es la iniciativa ciudadana. Consiste en la facultad que tiene la ciudadanía de iniciar leyes o decretos, para ser conocidas por el Congreso de la Unión o el de la ciudad. Esta debe cumplir con los requisitos establecidos en las leyes y debe llevarse a cabo mediante un proceso coordinado por el Instituto Nacional Electoral (INE) o por las correspondientes unidades federativas. La iniciativa legislativa popular compete a los ciudadanos, los cuales la pueden convocar si reúnen, al menos, el equivalente a 0.13% de la lista nominal de electores.

Según la Constitución de la Ciudad de México, tendrán preferencia aquellas iniciativas que cuenten con, al menos, 0.25% de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad y que sean presentadas el día de la apertura del periodo ordinario de sesiones. Este

⁴³ *Ibid*, artículo 8.



tipo de iniciativa no procederá en materia penal, tributaria y en ninguna materia que contravenga los derechos humanos.

2.1.2 Consultas populares y ciudadanas

Otro de los MDD contenido en la Constitución mexicana es el de la consulta popular sobre temas de relevancia nacional o regional (artículo 35, VIII). Estas pueden ser convocadas por el Congreso de la Unión, teniendo en cuenta una de tres maneras posibles: dos de ellas convocadas “desde arriba”, a petición del presidente de la república o del equivalente a 33% de cualquiera de las cámaras del Congreso; una tercera forma es la convocada “desde abajo”, es decir, desde la ciudadanía, tomando en cuenta la firma de 2% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores.

Si los resultados de las consultas son avalados, al menos, por 40% de las ciudadanas y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, estos son vinculantes, es decir, obligan a los poderes Ejecutivo y Legislativo. La Constitución establece que no podrán ser objeto de consulta, la restricción a derechos humanos, los tratados internacionales de los que México forme parte, los principios constitucionales, la materia electoral, el sistema financiero, entre otros temas relevantes. El INE deberá encargarse de la organización de estos procesos de consultas y, en la Ciudad de México, le corresponde al IECM.

Para la Ciudad de México, tanto la Constitución como la Ley de Participación Ciudadana contemplan la consulta ciudadana y la consulta popular. A través de la primera, las autoridades someterán a consideración de la ciudadanía cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos o territoriales de la ciudad; asimismo, podrá ser solicitada por, al menos, 2% de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente. Serán vinculantes cuando cuenten con la participación de, al menos, 15% de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo.⁴⁴

⁴⁴ Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, artículo 52.



La consulta popular es un derecho de la ciudadanía a que su opinión sea considerada sobre temas de trascendencia de la ciudad. Los resultados de la consulta son vinculantes cuando cuentan con la participación de, al menos, 15% de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo. El Congreso local convocará a consulta popular a solicitud de:⁴⁵

- a. al menos 2% de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad;
- b. la persona titular de la Jefatura de Gobierno;
- c. una tercera parte de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad de México;
- d. un tercio de las alcaldías;
- e. el equivalente a 10% de los comités ciudadanos o de las asambleas ciudadanas, y
- f. el equivalente a 10% de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

2.1.3 Referéndum

Según el artículo 37 de la Ley de Participación Ciudadana, el referéndum es un instrumento de democracia directa mediante el cual la ciudadanía aprueba las reformas a la *Constitución Política de la Ciudad de México*, así a como otras disposiciones normativas de carácter general que estén a cargo del Congreso y corresponde a esta institución su convocatoria con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Puede también ser activado con, al menos, 0.4% de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad de México.

2.1.4 Plebiscito

Mediante el plebiscito, la ciudadanía es consultada con el propósito de aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las

⁴⁵*Ibid*, artículo 55.



autoridades del gobierno o de las alcaldías. Este mecanismo es solicitado por la persona titular de la Jefatura de Gobierno; por una tercera parte de los diputados y las diputadas integrantes del Congreso; por las dos terceras partes de las alcaldías, o por 0.4% de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores en el ámbito territorial respectivo.⁴⁶ En el ámbito de las demarcaciones, el plebiscito podrá realizarse también a solicitud de la persona titular de la alcaldía.

2.1.5 Revocación de mandato

Otro de los MDD contemplado en la legislación mexicana consiste en la participación de la ciudadanía en los procesos de revocación de mandato.⁴⁷ Este instrumento permite que la ciudadanía decida que una persona representante de elección popular termine o no, de forma anticipada, el ejercicio del cargo para el cual fue electa.

Según la Constitución política mexicana, este instrumento funciona para la revocatoria del cargo de presidente de la república. Podrá ser convocado por 3% de las personas inscritas en la lista nominal de electores, correspondientes, al menos, a 17 entidades federativas,⁴⁸ y es el INE el que se encarga de su organización. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Este proceso sólo es válido si cuenta con 40% de participación electoral, tomando en cuenta la lista de electores. La revocación se podrá llevar a cabo con el voto favorable de la mayoría absoluta.

En el caso de la Ciudad de México, según lo establece la Constitución local y la Ley de Participación Ciudadana, la ciudadanía tiene derecho a solicitar la revocación del mandato de personas representantes electas, cuando así lo solicite, al menos, 10% de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito geográfico respectivo. En

⁴⁶ *Ibid*, artículo 44.

⁴⁷ *Ibid*, artículo 35, IX.

⁴⁸ En cada entidad federativa se debe contar, como mínimo, con 3% de los inscritos en la lista nominal de electores.



este caso, la consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido, por lo menos, la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate.

Según se establece en el artículo 72 de la Ley de Participación Ciudadana, los resultados del proceso de consulta de revocación del mandato serán vinculantes siempre que participe, como mínimo, 40% de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de estas, 60% se manifieste a favor de la revocación.

2.2 INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO

Además de los MDD descritos en el apartado anterior, en la Constitución de este país se recogen diversos instrumentos de participación ciudadana. El Estado mexicano deberá organizar un sistema de planeación del desarrollo nacional que sea democrático.⁴⁹ La Constitución define que la planeación será democrática y deliberativa y que se sustentará en mecanismos de participación ciudadana para recoger las demandas y expectativas de la sociedad, las cuales deberán formar parte de los planes y programas gubernamentales.

La carta magna mexicana indica que la ley deberá facultar al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática. En ella se define una instancia que incorpora la participación social al sistema, denominada Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

La participación ciudadana ha sido constitucionalmente incorporada a través del Sistema Nacional Anticorrupción,⁵⁰ el cual tiene a cargo la coordinación interinstitucional de las políticas de transparencia del Estado mexicano. Cuenta con un comité coordinador que integra a un representante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema y se conforma por cinco ciudadanas y/o ciudadanos que se hayan destacado en temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

⁴⁹ Congreso de la Unión, *op. cit.*, artículo 26 (A).

⁵⁰ *Ibid*, artículo 113.



El marco constitucional destaca la incorporación de la participación ciudadana en el ámbito territorial y aborda la importancia de la participación ciudadana a nivel municipal (artículo 115, II). Por otro lado, establece la necesidad de integrar a los pueblos y comunidades indígenas en la definición de las políticas públicas dirigidas a beneficiar a esta población. El artículo 2 (IX) manda a consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo* y de los planes de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Los mecanismos de democracia participativa (MDP) identificados en la legislación de la Ciudad de México son amplios y diversos y vienen a complementar los instrumentos de democracia directa abordados en el apartado anterior. Entre los mecanismos de participación destacados tanto en la Constitución de la ciudad como en la Ley de Participación Ciudadana, tenemos los siguientes:

Mecanismos de democracia participativa*

- ▶ Colaboración ciudadana
- ▶ Asamblea ciudadana
- ▶ Comisiones de participación comunitaria
- ▶ Participación colectiva y de las organizaciones comunitarias
- ▶ Coordinadora de participación comunitaria
- ▶ Presupuesto participativo

Instrumento de gestión, evaluación y control de la función pública**

- ▶ Audiencia pública
- ▶ Consulta pública
- ▶ Difusión pública
- ▶ Rendición de cuentas
- ▶ Observatorios ciudadanos
- ▶ Recorridos barriales
- ▶ Red de contraloría ciudadana
- ▶ Silla ciudadana

* Seis mecanismos de democracia participativa contenidos en la Constitución de la ciudad y en la Ley de Participación Ciudadana.

** Ocho Instrumentos de control ciudadano contenidos en la Ley de Participación Ciudadana.



La **colaboración ciudadana** es el instrumento de participación mediante el cual los vecinos y sus organizaciones pueden colaborar con la Administración Pública en el ámbito central y las demarcaciones, ya sea en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.⁵¹

La **asamblea ciudadana**⁵² es la reunión/plenaria de los habitantes de una unidad territorial y se lleva a cabo con el propósito de generar opiniones, evaluar programas, políticas y servicios públicos realizados por las autoridades de una demarcación territorial y del gobierno de la ciudad. Este espacio podrá ser utilizado para la realización de consultas ciudadanas, son de carácter público y abierto; asimismo, son el máximo órgano de decisión comunitaria en cada una de las unidades territoriales en que se divide a la ciudad.

Las **comisiones de participación comunitaria (Copaco)**⁵³ son los órganos de representación comunitaria integrados con el propósito de conocer, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de las vecinas y los vecinos de su ámbito territorial. Se encargan de elaborar y proponer a las asambleas ciudadanas los programas de desarrollo comunitario. Cada Copaco está conformada por nueve integrantes; cinco integrantes de distinto género a los otros cuatro, electos en jornada electiva, por votación universal, libre, directa y secreta. El IECM es el encargado de organizar la elección de las personas integrantes de las Copaco, quienes son elegidas para desempeñar su cargo por un periodo de tres años.

La legislación mexicana incorpora la instancia de participación denominada **organizaciones ciudadanas**, las cuales obran sin fines de lucro y están vinculadas a los intereses públicos de las unidades territoriales que representan. Incorporan la participación y la democracia como forma de trabajar para mejorar las condiciones de la comunidad. El IECM

⁵¹ Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, artículo 73.

⁵² *Ibid*, artículos 76 al 82.

⁵³ *Ibid*, artículos 83 al 108.



tiene a su cargo la elaboración de un registro de estas organizaciones, así como de la expedición de la constancia correspondiente.

Por otro lado, las distintas demarcaciones territoriales cuentan con un espacio denominado **Coordinadora de Participación Comunitaria**, la cual consiste en el establecimiento de una coordinación ciudadana entre las Copaco, las alcaldías y el gobierno de la ciudad. La Coordinadora se integra por la persona representante designada de cada Copaco de la demarcación territorial correspondiente.

Otro de los MDP establecido por la ley, es el **presupuesto participativo**; este se define como un instrumento mediante el cual la ciudadanía decide sobre la aplicación de un porcentaje de los recursos otorgados por el gobierno de la ciudad a las alcaldías. Esto se hace con el objetivo de mejorar las condiciones de la localidad, a partir de la presentación de proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y cualquier otra iniciativa que contribuya al desarrollo comunitario. Los recursos del presupuesto participativo corresponden a 4% del presupuesto anual que para las demarcaciones apruebe el Congreso.⁵⁴

Según el artículo 118 de la Ley de Participación Ciudadana, los recursos del presupuesto participativo se distribuyen de dos formas distintas: 50% se asigna de forma proporcional entre las colonias, pueblos y barrios de la ciudad y, el restante 50% se distribuye de conformidad con los criterios de índice de pobreza multidimensional; incidencia delictiva; condición de pueblo originario; condición de pueblo rural; cantidad de población, y población flotante en las alcaldías.

Los **instrumentos de gestión, evaluación y control de la función pública** contenidos en la legislación de la capital mexicana son:

- a. Audiencia pública: instrumento mediante el cual los ciudadanos y las ciudadanas dialogan con las autoridades de la ciudad sobre la gestión de los servicios y la ejecución de los programas sociales.

⁵⁴ *Ibid*, artículo 116.



- b. Consulta pública: son aquellas consultas a la ciudadanía que realizan los titulares de la Jefatura de Gobierno y de las alcaldías para conocer sus opiniones sobre los temas específicos que impactan el territorio.
- c. Difusión pública: mecanismo que obliga a los servidores públicos a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo.
- d. Rendición de cuentas: mediante este instrumento se les reconoce el derecho a los habitantes de la ciudad de recibir informes generales y específicos de la Administración Pública. A partir de ellos, la ciudadanía está en capacidad de evaluar la calidad de la gestión pública.
- e. Observatorios ciudadanos: son instancias plurales y especializadas de participación, las cuales contribuyen al fortalecimiento de las políticas y las acciones de los órganos de gobierno para el beneficio de la población.
- f. Recorridos barriales: este instrumento de participación obliga a las autoridades a realizar recorridos en el territorio con el fin de recabar opiniones y propuestas de solución a los problemas de la comunidad.
- g. Red de contraloría: mecanismo mediante el cual la ciudadanía da seguimiento y supervisa que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente.
- h. Silla ciudadana: instrumento de participación ciudadana a través del cual la ciudadanía puede intervenir con derecho a voz en las sesiones del Cabildo de la Ciudad y de los concejos de las alcaldías en las demarcaciones territoriales.



Cuadro 2. Mecanismos de democracia directa y participativa en México

Mecanismo	Tipo*	Marco legal	Objeto	Quién convoca
Derecho a petición	MDD	Constitución federal <i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Formular peticiones a los poderes públicos.	Ciudadanas y ciudadanos de la república, de las unidades federativas o de determinados territorios.
Iniciativa ciudadana		Constitución federal Constitución local <i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Presentar propuesta de leyes al Congreso por parte de la ciudadanía	Ciudadanía por, al menos, 0.13% de la lista de electores.
Consultas populares			Consultar a la población sobre temas relevantes de la agenda nacional, de las unidades federativas y del ámbito territorial.	A petición del presidente de la república o de, al menos, 33% del Congreso o de la ciudadanía, con un mínimo de 2% de las personas inscritas en la lista nominal de electores.
Consulta ciudadana			Consultar a la ciudadanía, por parte de las autoridades del gobierno de la ciudad y las alcaldías.	A iniciativa de la autoridad o a solicitud de, al menos, 2% de las personas inscritas en el listado de electores del ámbito territorial.
Referéndum		Constitución local <i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Aprobar reformas constitucionales u otras disposiciones legislativas.	Dos terceras partes del Congreso o 0.4% del total de personas inscritas en la lista nominal de electores.
Plebiscito			Aprobar o rechazar decisiones públicas a través de consultas a la ciudadanía.	Jefatura de Gobierno, o una tercera parte de los diputados(as), o dos terceras partes de las alcaldías, o 0.4% de la ciudadanía inscrita en la lista de electores.
Revocación de mandato		Constitución federal Constitución local <i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Mecanismo de democracia participativa por medio del cual los ciudadanos ejercen su soberanía para revocar o retirar de un cargo de elección popular.	A nivel federal, 3% de las personas inscritas en la lista nominal de electores, correspondientes, al menos, a 17 entidades federativas. En las entidades federativas, 10% de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito geográfico respectivo.

(Continúa)





Mecanismo		Tipo*	Marco legal	Objeto	Quién convoca
Colaboración ciudadana	MDP		<i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Contribuir con las autoridades en la ejecución de programas y proyectos.	Persona física o jurídica.
Asamblea ciudadana				Decidir sobre las iniciativas y políticas de desarrollo integral de la comunidad.	Las Copaco, o 100 ciudadanas y ciudadanos residentes de la unidad territorial respectiva, o la Jefatura de Gobierno o las alcaldías.
Comisiones de Participación Comunitaria (Copaco)				Representar los intereses colectivos de los habitantes de la unidad territorial.	Integradas por nueve personas electas mediante votación universal, libre, directa y secreta.
Organizaciones ciudadanas				Trabajar por el desarrollo de la unidad territorial a partir de la organización de sus habitantes.	Integradas por los vecinos de una unidad territorial.
Coordinadora de Participación Comunitaria				Establecer un mecanismo de coordinación efectiva entre la comunidad y las autoridades.	Las Copaco, mediante sorteo, escoge a los representantes de la coordinadora.
Presupuesto participativo	IGEC		Constitución local <i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Intervenir, desde la ciudadanía, sobre la aplicación eficiente de los recursos públicos.	El IECM es responsable de la convocatoria a consulta. La asamblea ciudadana realiza el diagnóstico comunitario y la ciudadanía, en el territorio, puede elaborar proyectos para ser evaluados técnicamente por el órgano dictaminador.
Audiencia Pública			<i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Propiciar un espacio de diálogo entre la ciudadanía y las autoridades de la ciudad, para una gestión adecuada de los servicios.	Integrantes de las Copaco; representantes de los sectores; y las personas representantes populares electas en la ciudad.
Consulta pública			<i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Consultar a la ciudadanía, por parte de las autoridades del gobierno de la ciudad y de las alcaldías, a efectos de conocer su opinión respecto de cualquier tema específico que impulse un pacto en su ámbito territorial.	Personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías.

Mecanismo	Tipo*	Marco legal	Objeto	Quién convoca
Consulta pública			Consultar a la ciudadanía, por parte de las autoridades del gobierno de la ciudad y de las alcaldías, a efectos de conocer su opinión respecto de cualquier tema específico que impacte en su ámbito territorial.	Personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías.
Difusión pública			Establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a cargo de las autoridades.	Las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías, así como las personas representantes de elección popular.
Rendición de cuentas	GEC	<i>Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México</i>	Proporcionar a la ciudadanía los informes generales y específicos acerca de la gestión pública.	Asamblea convocada por, al menos, 50% más uno de las Copaco; cualquier persona que recabe, al menos, 10% de las firmas de las personas inscritas en la lista de electores en el territorio; o por la persona funcionaria pública.
Observatorios ciudadanos			Promover el análisis y la construcción de propuestas en torno a las diferentes políticas y temas de la vida pública.	Integrados de manera autónoma e independiente por los habitantes de un territorio.
Recorridos barriales			Recabar opiniones y propuestas de mejora o solución a los problemas de la comunidad.	Titulares de las alcaldías y la ciudadanía.
Red de controloría ciudadana			Vigilar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente.	Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México.
Silla ciudadana			Intervenir en las sesiones del Cabildo de la Ciudad y de los concejos de las alcaldías en las demarcaciones territoriales.	Gobierno de la ciudad y las alcaldías.

FUENTE: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política de la Ciudad de México y Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.*

*MDD: mecanismo de democracia directa; MDP: mecanismo de democracia participativa; GEC: instrumento de gestión evaluación y control.



Capítulo 3. La importancia de la observación ciudadana

Como se ha evidenciado, en América Latina se ha logrado un importante reconocimiento del derecho a la participación de la ciudadanía en el ámbito público. Esto se ha expresado en la incorporación de MDD y MDP en las constituciones y leyes de prácticamente todos los países latinoamericanos. Sin embargo, siguen pendientes retos fundamentales en tres direcciones, estos son:

1. activar los mecanismos de participación ciudadana existentes y hacer un uso más intensivo de ellos;
2. evitar la manipulación de la participación ciudadana por parte del Ejecutivo u otras instancias de poder, y
3. lograr que los mecanismos de democracia directa y participativa convocados funcionen de acuerdo con lo establecido en la constitución y las leyes.

Los dos primeros retos dependen de factores como el rol de los actores políticos y sociales, su capacidad de presión, negociación y establecimiento de consenso, así como el nivel de madurez institucional que se alcance en cada uno de los países. El tercero de los retos, relacionado al buen funcionamiento de los mecanismos de participación, depende tanto de los órganos electorales a cargo de su organización, como del seguimiento y monitoreo que se pueda hacer desde la ciudadanía y sus organizaciones, sobre la calidad de estos procesos.



Por esta razón, un tema de debate cada vez más frecuente es la incorporación de experiencia de observación ciudadana en el monitoreo a la implementación de MDD y MDP. Este es un ejercicio novedoso que no ha sido lo suficientemente documentado como ha pasado con la observación doméstica de elecciones en América Latina.

En tal sentido, es necesario extraer las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de las organizaciones de la sociedad civil en materia de observación electoral y sacar de ellas los principios, metodología y consideraciones básicas que puedan ser de utilidad para la definición de una estrategia de observación ciudadana de los mecanismos de participación. Al mismo tiempo, se requiere prestar atención a los incipientes ensayos de análisis de los mecanismos de observación ciudadana, así como de los mecanismos de participación que se han llevado a cabo en algunos países de la región, tales como los casos mexicano o colombiano.

3.1 LA OBSERVACIÓN CIUDADANA: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Distintas instituciones internacionales han acumulado una gran experiencia a nivel de observación de elecciones en diversas partes del mundo. Las primeras observaciones electorales se llevaron a cabo a mediados del siglo XIX.^{55, 56} En América Latina comenzó a implementarse en la década de los 60,⁵⁷ afianzándose a partir de los años 80 con el inicio de la transición democrática en la región. En este tipo de observación se destacan instituciones como la OEA, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), el Centro Carter, la Unión Europea, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y el Instituto Internacional Republicano (IRI).

⁵⁵ Observación de los comicios de 1857 de Moldavia y Valaquia.

⁵⁶ Facundo Gabriel Galván, "La observación electoral: apuntes para una discusión conceptual en América Latina", *América Latina Hoy*, núm. 70, 2015.

⁵⁷ Se inició en 1962 con la participación de la OEA, primero, con una misión de observación en Costa Rica y, posteriormente, en las elecciones presidenciales de la República Dominicana.



Una de las definiciones más utilizadas de observación electoral (OE) es la dada por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), tal y como aparece citada en Thompson y Valverde “(...) recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo.”⁵⁸

Otra definición es la proporcionada por Valverde y Boneo: “La observación electoral es el seguimiento y registro de incidencias de un proceso electoral en un ámbito geográfico amplio, mediante la integración de una considerable movilización de ciudadanos voluntarios, asociados con un sistema de información pública sobre el desarrollo del proceso”.⁵⁹

La *Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones* define la observación ciudadana como:

La observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas consiste en la movilización de ciudadanas y ciudadanos de forma políticamente neutral, imparcial y no discriminatoria para ejercer su derecho a participar en asuntos públicos observando y reportando sobre los acontecimientos electorales...

La OE se entiende como el proceso que hace posible que el observador recolecte y sistematice información sobre el comportamiento de los distintos actores en unas determinadas elecciones.⁶⁰ Los observadores, que regularmente actúan a través de organizaciones de la sociedad civil, deben mantenerse autónomos respecto a los actores políticos que se disputan el poder y frente a las autoridades electorales. La independencia

⁵⁸ José Thompson y Ricardo Valverde, “Observación Electoral”, en *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPEL, 2017, p. 750.

⁵⁹ Ricardo Valverde y Horacio Boneo, *La observación internacional y Nacional de las Elecciones*, San José, IIDH/CAPEL, 2004.

⁶⁰ Manuel Carrillo Poblano y Leonardo Valdés, “La observación (internacional y nacional) de elecciones”, en *Derecho electoral latinoamericano: un enfoque comparativo*, Dieter Nohlen, Leonardo Valdés y Daniel Zovatto (comps.), México, Fondo de Cultura Económica, 2019.



y la autonomía es una de las características fundamentales de la observación. Para Carrillo y Valdés, la OE debe estar por encima de los partidos y candidatos que compiten por los cargos públicos.

La OE ha cobrado cada vez más fuerza en los procesos electorales de América Latina. A principios de la etapa de transición democrática en la región, contribuyó a dotar de legitimidad los procesos electorales y a disuadir cualquier posibilidad de fraude.⁶¹

Su contribución a la consolidación de la democracia ha sido ampliamente reconocida; ha ayudado a mejorar la democracia representativa; sus aportes, dirigidos a afianzar la democracia partidaria y a fortalecer a las instituciones electorales, son indiscutibles.⁶² Esto ha sido posible debido a que no se ha limitado a la presentación de informes sobre la manera en cómo han transcurrido las elecciones, sino que ha planteado importantes recomendaciones de reformas políticas y electorales, muchas de las cuales han sido tomadas en cuenta en distintos países latinoamericanos.⁶³ En las últimas dos décadas en la región se ha suscitado un amplio proceso de reformas electorales.

Desde principios de la década de los 90, además de la observación internacional, en América Latina se ha consolidado la observación nacional o doméstica de elecciones. La observación doméstica es aquella que se lleva a cabo por ciudadanos residentes en el país; este ejercicio ciudadano, junto al de elegir y ser elegido, se ha incorporado como un nuevo derecho político. Para Thompson y Valverde, la observación doméstica de procesos de elección es una extensión de los derechos políticos ciudadanos.⁶⁴ Esto plantea que las limitaciones que se le establezcan tienen que ser mínimas y deben estar bien justificadas.

La Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones, realizada por organizaciones ciudadanas, considera a este tipo de observación como una forma especializada

⁶¹ José Thompson y Ricardo Valverde, *op. cit.*

⁶² Manuel Carrillo Poblano y Leonardo Valdés, *op. cit.*

⁶³ Xabier Meilán y Domenico Tuccinardi, "La observación electoral europea en América Latina. Un análisis de 15 años de recomendaciones (2000-2014)", *América Latina Hoy*, 70, 2015.

⁶⁴ José Thompson y Ricardo Valverde, *op. cit.*



de protección de los derechos humanos, basada en los derechos civiles y políticos. Estos son imprescindibles para lograr elecciones auténticas, mejorar la gobernanza democrática y afianzar el Estado de derecho. La observación nacional puede ser considerada, a su vez, como una acción de *accountability* social frente a los poderes públicos.⁶⁵

Para Valverde, la observación nacional, de manera general, puede ser definida como “la acción de organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones de incidencia en el ámbito político y electoral”.⁶⁶

Esta observación se ha caracterizado por llevar a cabo un monitoreo integral de las elecciones y abarca la etapa previa a las votaciones (campaña, transparencia en el financiamiento político, equidad en la competencia); la jornada electoral (las incidencias durante el día de las elecciones) y la etapa postelectoral (cómo se dirimen las disputas electorales).

Este tipo de observación se ha constituido en un importante proceso de formación cívico-política de la ciudadanía. La experiencia de observación doméstica en América Latina ha servido para desarrollar amplios programas de formación en valores democráticos dirigidos, tanto al voluntariado que se integra en estos procesos, como a la ciudadanía en general. Se destacan las campañas públicas para el ejercicio del voto informado y responsable. La observación doméstica, en sí misma, ha sido un ejercicio interesante de participación cívica y de construcción de ciudadanía.

Frente a la observación internacional, la nacional ha tenido la ventaja de garantizar un amplio despliegue de observadores en todo el territorio nacional, personas que a su vez tienen un mayor conocimiento del contexto político del país del que se trate, lo que ha permitido un mayor alcance de la observación, así como una mayor comprensión de los diversos factores que inciden en la calidad de los procesos electorales.

⁶⁵Facundo Gabriel Galván, *op. cit.*

⁶⁶Ricardo Valverde, *Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su incidencia en los procesos políticos y electorales de la región: una nueva forma de participación política que llegó para quedarse*, México, UNAM-IIIJ, 2008.



3.2 OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA OBSERVACIÓN CIUDADANA

La observación y el monitoreo no partidario de elecciones realizado en distintos países de la región y del mundo es un componente fundamental de la participación en los asuntos públicos.⁶⁷ Con ello se busca contribuir a la calidad y transparencia de las elecciones. Aunque un individuo, de manera particular, puede monitorear la realización de las elecciones, en términos generales, la observación ciudadana es llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil “que impulsan una cultura cívica en defensa de los derechos civiles y políticos”.⁶⁸

En sus inicios, este tipo de observación jugó un importante rol para inhibir prácticas fraudulentas.⁶⁹ Esta experiencia ha contribuido a la legitimidad de las elecciones en la región; posteriormente, la observación nacional desempeñó un papel significativo en la identificación de los principales problemas del sistema electoral y en la elaboración de propuestas de reformas del marco legal, tanto electoral como de partidos. Con este tipo de iniciativa se aporta a la mejoría de la democracia electoral y del sistema de partidos políticos.

La *Declaración de Principios de la Observación No Partidista de Elecciones* reconoce que este tipo de ejercicio ciudadano puede contribuir a mejorar la calidad de los marcos normativos electorales, la conducta de los procesos electorales y el desarrollo democrático en sentido general. Esto solo es posible, se destaca en la declaración, si se tiene en cuenta que la observación ciudadana debe realizarse sobre la base de los siguientes criterios:

- a. debe ser una evaluación independiente, sistemática y global de los marcos normativos, instituciones, procesos y del contexto político relacionados con las elecciones;

⁶⁷ Red Global de Monitores Electorales Nacionales, *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas*, Nueva York, GNDEM, 2012.

⁶⁸ Manuel Carrillo Poblano y Leonardo Valdés, *op. cit.*, p. 1128.

⁶⁹ *Ibid.*



- b. se analicen de manera imparcial, exacta y oportuna sus hallazgos;
- c. deben emitirse recomendaciones apropiadas para lograr elecciones democráticas auténticas, y
- d. recomendaciones dirigidas a la eliminación de los obstáculos que impiden la plena participación de la ciudadanía en los procesos políticos y electorales.

Carrillo y Valdés identifican como principios generales de la observación: la imparcialidad, la legalidad, la objetividad y la transparencia. Tal y como se ha indicado, una de las características de la observación doméstica es que debe ser autónoma e independiente de los distintos actores políticos e institucionales. Solo así tendrá la legitimidad necesaria para incidir en los cambios políticos y electorales. En materia de legalidad, en la mayoría de los países de la región, se ha avanzado en el reconocimiento de la observación electoral, constituciones, leyes y reglamentos así lo establecen.⁷⁰

La objetividad de la observación nacional está apegada al levantamiento imparcial de información y a resultados basados en evidencias. Para ello se requiere de dos características importantes destacadas en la *Declaración de Principios Globales para el Monitoreo No Partidario de Elecciones*, que son la exactitud y el profesionalismo.⁷¹ El ejercicio ciudadano de la observación debe desarrollarse, además, con absoluta transparencia y rendición de cuentas. En definitiva, la observación nacional de elecciones tiene el compromiso ético de desarrollar sus programas y proyectos de una manera responsable.⁷²

⁷⁰ Manuel Carrillo Poblano y Leonardo Valdés, *op. cit.*, “En 14 de 18 países de América Latina se reconoce legalmente la observación electoral”, 2017.

⁷¹ Según indica la *Declaración de Principios Globales para la Observación No Partidaria de Elecciones*, esta “requiere los estándares éticos más altos de imparcialidad y exactitud, basados en metodologías creíbles que incorporan las buenas prácticas que sean apropiadas a las condiciones nacionales”.

⁷² Red Global de Monitores Electorales Nacionales -GNDEM-, *op. cit.*



3.3 EL ROL DE LAS Y LOS OBSERVADORES: DERECHOS Y DEBERES

Para la observación ciudadana, tanto de procesos electorales como de mecanismos de democracia directa, una de las primeras preguntas a responder es ¿quiénes pueden ser observadores u observadoras? En este tipo de observación es importante contar con personas idóneas y que gocen de credibilidad en la comunidad.⁷³ En distintas experiencias de observación doméstica en la región de América Latina, se ha definido un perfil mínimo de las características que deben reunir las voluntarias y los voluntarios que se integran a la red de observación.

Una vez integradas a la labor de observación electoral, las personas observadoras deben tener claridad respecto al rol que tienen que desempeñar. La función principal del observador es registrar lo acontecido durante la implementación del mecanismo de participación ciudadana o de elecciones y verificar que el proceso se ha realizado conforme a la constitución y las leyes. Para ello, la persona responsable de la observación deberá tomar notas de las posibles irregularidades que se hayan dado durante el proceso; esto deberá hacerlo manteniendo distancia de los distintos actores institucionales y políticos que participan en la jornada. La persona observadora actúa en nombre de la ciudadanía y la democracia.

Asimismo, da seguimiento al mecanismo de participación o al proceso electoral, lo monitorea y lo documenta. Su rol no es el de intervenir orientando, impugnando o haciendo reclamaciones sobre su desarrollo; tiene el deber de recoger los cuestionamientos y quejas de los actores políticos y la ciudadanía y presentarlos como parte de lo observado, sin involucrarse como un actor más. Es su responsabilidad presentar un informe que recoja todos los incidentes que acontecieron durante el proceso.

A partir de distintas experiencias de observación ciudadana en la región, incluyendo la mexicana y de acuerdo con el INE, se puede concluir

⁷³ Misión de Observación Electoral (MOE)-Colombia, *Día Electoral: Guía para Observadores*, Bogotá, MOE, 2016.



que entre los principales derechos de las personas observadoras se encuentran los siguientes:

- a. ser debidamente acreditadas por los órganos electorales responsables de la administración del proceso electoral o mecanismo de participación ciudadana;
- b. recibir información detallada sobre la campaña electoral o la llevada a cabo por los grupos que representan posiciones distintas en una consulta, plebiscito, referéndum o revocación de mandato, así como de su financiamiento;
- c. observar las etapas y procedimientos que integran un proceso electoral, una consulta u organización de cualquier tipo de MDD llevados a cabo por el órgano electoral;
- d. tener acceso a toda la información que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades;
- e. poder ingresar a los centros de votación y a las mesas electorales;
- f. participar del monitoreo de las distintas fases del proceso de votación, escrutinio y transmisión de los resultados electorales;
- g. tener acceso a los centros de cómputos electorales y a los locales de los órganos electorales;
- h. recibir información sobre la forma en que se dirimen las disputas electorales o las que resultasen de la aplicación de los mecanismos de democracia directa;
- i. tener garantías sobre la protección de su integridad física, y
- j. ser escuchados por las autoridades electorales, en los términos y tiempos que se determine, sobre los resultados de su observación ciudadana.

Es importante que, previo a la implementación de una experiencia de observación ciudadana de unas elecciones o de un mecanismo de participación, se defina un código de ética o de conducta para las personas observadoras, ya que esta herramienta definirá el comportamiento que deberán exhibir las voluntarias y los voluntarios, así como las obligaciones a las que deberán someterse para garantizar la idoneidad e integridad de



la observación. Teniendo en cuenta el código de conducta para ciudadanas y ciudadanos de observaciones no partidarios de elecciones, elaborado por la Red Global de Monitores Electorales Nacionales (2010), en el siguiente cuadro se destacan algunos elementos.

Cuadro 3. Elementos para un código de ética y conducta de las observadoras y los observadores nacionales

1. Mantener una estricta imparcialidad política, permaneciendo políticamente neutral en todas las actividades concernientes al proceso de consulta.
2. Trabajar independientemente del gobierno, en apoyo de un proceso democrático auténtico.
3. Mantener una estricta adhesión al principio de la no violencia.
4. Respetar la constitución, leyes y regulaciones del país y las obligaciones internacionales.
5. Respetar el papel imparcial de las autoridades electorales en todos los niveles y en ningún momento interferir en forma ilegítima o inapropiada en la administración de las elecciones.
6. Ayudar a salvaguardar los derechos de las y los votantes y posibles votantes.
7. Ayudar a salvaguardar, con estricta imparcialidad, el derecho de quienes tienen posiciones distintas en el proceso de elecciones o de consulta.
8. Cooperar estrechamente con otras personas observadoras y monitoras de las elecciones o de los mecanismos de participación ciudadana.
9. Informar de manera imparcial, exacta y oportuna todas las observaciones y hallazgos, positivos y negativos, que han resultado del proceso de observación.
10. Proporcionar capacitación suficiente y de alta calidad para todas y todos los observadores y monitores

FUENTE: Nacionales, R. G., *Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*, Nueva York, GNDEM, 2010.



Capítulo 4.

La observación de mecanismos de democracia directa y participativa

La observación de los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana busca contribuir con el funcionamiento efectivo de estos procesos participativos y, por lo tanto, ayudar a la consolidación de una democracia que dé respuestas a las expectativas de la gente. Como se ha indicado, estos mecanismos han sido incorporados a la legislación latinoamericana desde hace décadas, pero su puesta en práctica sigue siendo limitada. Aún están pendientes importantes retos para su puesta en vigencia y para que su funcionamiento esté acorde con los propósitos establecidos en las constituciones y leyes de la región. La observación ciudadana puede colaborar con los órganos electorales en el alcance de este fin.

4.1 CONSIDERACIONES MÍNIMAS Y PRINCIPIOS ESENCIALES PARA LA OBSERVACIÓN DE MDD Y MDP

La observación ciudadana de los mecanismos de participación está orientada por una serie de principios que deberán ser tomados en cuenta a la hora de definir sus planes y estrategias. Este tipo de observación busca mejorar la calidad de los MDD en lo relativo a su aplicación. Para el alcance de este objetivo es fundamental tener claridad sobre los valores en los que se fundamenta la observación; partiendo de diversas experiencias de observación doméstica



y de la *Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones*, realizada por organizaciones ciudadanas (2012), se establecen los siguientes principios:

1. **Cooperación:** la observación de MDD busca cooperar con los órganos electorales y otras instituciones públicas que intervienen en la implementación de los MDD y MDP, en procura de mejorar su funcionamiento.
2. **Participación:** la observación de MDD y MDP es una forma de defensa de los derechos humanos, especialmente de los derechos políticos, entre los que se destaca el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito público.
3. **Inclusión:** a través de la observación ciudadana se incorpora la participación de sectores tradicionalmente excluidos de los espacios democráticos y se vigila que sean integrados de manera efectiva en los MDD y MDP. Entre estos sectores están las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, los grupos afrodescendientes, la comunidad LGTBI, entre otros.
4. **Exactitud y profesionalismo:** la observación de MDD y MDP procura llevar a cabo “una evaluación independiente, sistemática y global de los marcos normativos, instituciones, procesos y el contexto político relacionados con la puesta en práctica de los mecanismos de democracia directa”.⁷⁴ Con ella se persigue un análisis imparcial, exacto y oportuno de los hallazgos
5. **Imparcialidad:** la observación ciudadana de MDD y MDP es imparcial, con respeto a las distintas posiciones sobre el tema o iniciativa sujeta a referendo o frente a las distintas organizaciones políticas.
6. **Neutralidad:** la observación ciudadana es políticamente neutral y vigila que los resultados estén apegados a un proceso auténticamente democrático, los cuales deberán ser reportados de una manera transparente, exacta y oportuna.

⁷⁴ Red Global de Monitores Electorales Nacionales (GNDEM), *op. cit.*



7. **Independencia:** la observación ciudadana es independiente del Estado o de cualquier tipo de interés privado que se exprese en la puesta en práctica de los MDD y MDP.
8. **Sistematicidad:** la observación ciudadana recopila información respecto a la convocatoria, organización, resultados y resolución de conflictos en el proceso de implementación de los MDD y MDD. Esto deberá hacerse a partir de un trabajo sistemático y una evaluación imparcial de las informaciones.
9. **Transparencia:** la observación ciudadana tiene la responsabilidad de presentar, de manera continua, a la ciudadanía y a los órganos electorales, informes, declaraciones y comunicados que presenten observaciones, análisis, hallazgos y recomendaciones para mejorar los MDD y MDP.
10. **Creatividad:** la observación ciudadana de MDD y MDP emplea una variedad de metodologías y técnicas, las cuales dependen de los elementos priorizados para el seguimiento del proceso y del contexto político en que se implementa el mecanismo de participación que se esté monitoreando.
11. **Enfoque de género:** la observación ciudadana busca incorporar la participación de las mujeres en el ejercicio de monitoreo, al tiempo de dar seguimiento al cumplimiento del enfoque de género en la puesta en vigencia del mecanismo de participación.

4.2 CONDICIONES REQUERIDAS PARA LA OBSERVACIÓN CIUDADANA DE MDD Y MDP

Es responsabilidad del Estado y sus instituciones el reconocimiento y la protección del derecho que tienen las ciudadanas y los ciudadanos a la observación de la implementación de los mecanismos de democracia directa y de participación. Esta es una condición indispensable para el adecuado desarrollo de estos ejercicios. El reconocimiento de este derecho supone la definición



de normas⁷⁵ que regulen la observación de la ciudadanía, tanto de los procesos electorales como de los instrumentos de participación. Esta normativa deberá establecer con claridad el alcance y los procedimientos para la realización del monitoreo ciudadano.

Las organizaciones ciudadanas articuladas para el monitoreo de procesos de consultas podrán ejercer su libertad de asociarse con otras organizaciones nacionales e internacionales y con organismos de cooperación, con el propósito de recibir asistencia técnica y apoyo financiero. Esto se hará con el objetivo de realizar actividades de observación ciudadana en los procesos de participación.

La ciudadanía que se integra como voluntaria en la observación de los MDD y MDP deberá estar debidamente acreditada por los órganos electorales. El proceso de entrega de credenciales tiene que ser simple y sin ningún tipo de obstáculos; esto permitirá que puedan dar seguimiento a todas las fases de implementación de los mecanismos de participación. Los distintos actores del proceso –funcionarios electorales, partidos políticos, policía electoral, entre otros– tienen el compromiso de facilitar el trabajo de las personas observadoras debidamente acreditadas. Las instituciones estatales deberán garantizar el acceso de las organizaciones ciudadanas de observación a todas las actividades relacionadas con la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.

Las autoridades electorales tienen el compromiso de garantizar la transparencia del proceso de consulta. Para que esto sea posible deberán proporcionar a las personas observadoras información veraz y oportuna sobre la organización y los resultados de la implementación del mecanismo de participación. Los órganos electorales deberán crear condiciones propicias para que la vigilancia e investigación de actividades propias del proceso por parte de la ciudadanía, se lleve sin contratiempos.

Por otro lado, se garantizará que la ciudadanía y sus organizaciones de observación estén libres de buscar, recibir y difundir información –a

⁷⁵ Leyes, reglamentos o resoluciones aprobadas por los congresos o por los órganos electorales encargados de la organización del mecanismo de participación.



nivel nacional e internacional– por medio de comunicaciones verbales y medios impresos o electrónicos, incluyendo la Internet.⁷⁶

En la *Declaración de Principios Globales para la Observación No Partidaria de Elecciones* se plantea que las y los simpatizantes de las distintas posiciones en los referendos, plebiscitos o cualquier otro mecanismo de democracia directa, están llamados a proporcionar información oportuna sobre las campañas que lleven a cabo, así como del financiamiento, la organización logística y las reclamaciones que se presenten con respecto a violaciones de los derechos ciudadanos.

Los órganos de gestión electoral y las demás autoridades gubernamentales involucradas en la puesta en vigencia de los mecanismos de participación deberán conocer y considerar el informe general de observación de las organizaciones ciudadanas; este deberá contener las informaciones recopiladas, el análisis realizado y las conclusiones y recomendaciones del proceso. Las instituciones públicas están en el deber de reconocer que dichas informaciones son propiedad de las organizaciones de observación y monitoreo. Las personas observadoras son las responsables de determinar la forma de presentar sus hallazgos y recomendaciones, tomando en cuenta las normas existentes en el país del que se trate.

4.3 OBJETIVO Y ALCANCE DE LA OBSERVACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

La observación de MDD y MDP tiene por objetivo el contribuir con la calidad del ejercicio de participación ciudadana en el ámbito de lo público, como son la consulta ciudadana, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la revocatoria de mandato o cualquier otro instrumento de participación con que cuente la sociedad. La incidencia en estos procesos se da a partir de su seguimiento integral, así como del registro sistemático de los hechos

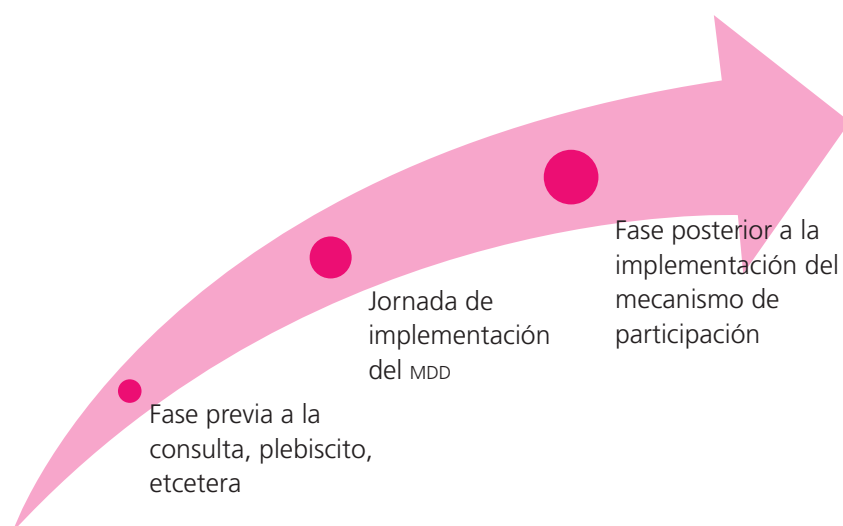
⁷⁶ Red Global de Monitores Electorales Nacionales -GNDEM–, *op. cit.*



por parte de las observadoras y los observadores, de la verificación de que están apegados a la constitución y las leyes, y de la elaboración de recomendaciones que puedan mejorar los procesos futuros.

La observación integral de los MDD por parte de la ciudadanía deberá abarcar distintas fases, las cuales están comprendidas en el periodo previo a la implementación del MDD, y que se desarrolla durante la jornada de realización de la consulta o cualquier otro mecanismo de participación y la inmediatamente posterior a dicha jornadas.

Observación integral de MDD



La observación inicia desde que se emite la convocatoria referente al mecanismo de participación, abarcando el seguimiento al desempeño del órgano estatal encargado de su organización. En esta fase se da seguimiento al registro de los participantes y al diseño de los procedimientos conforme está establecido en el marco jurídico; en este momento, es importante asegurarse de que se han definido los mecanismos que harán posible una inclusión efectiva de todos los sectores. La observación ciudadana deberá realizar un monitoreo de las actividades llevadas a cabo por los grupos que representan posiciones distintas en la consulta, el plebiscito o el referéndum, y la manera en cómo se promueven estas posiciones.



En la etapa previa a la consulta o a cualquier otro mecanismo de participación, una de las tareas de la observación ciudadana es el seguimiento al reclutamiento y capacitación de las funcionarias y los funcionarios de las mesas electorales o encargadas de registrar las opiniones de la ciudadanía. Por otro lado, se deberá monitorear la campaña de información y educación a la ciudadanía respecto a su participación en los MDD y MDP; el propósito de esta actividad es asegurarse de que existe la debida orientación para que la ciudadanía puede ejercer su derecho a la participación con información y responsabilidad. Es importante verificar, además, que haya rendición de cuentas –por parte de las autoridades y los grupos que promueven las distintas posiciones en la consulta, el plebiscito o el referéndum– sobre el financiamiento.

Durante la jornada propia de implementación del MDD o MDP se le deberá dar seguimiento a todo lo acontecido en el proceso, desde su apertura, cierre, escrutinio y entrega de los resultados definitivos –en el próximo apartado se abordan las distintas actividades correspondientes a esta etapa de la observación–. En la fase posterior a la implementación de los MDD y MDP, se monitorea la manera como las autoridades dan respuestas a cualquier tipo de impugnación presentada durante el proceso. Se deberá determinar qué mecanismos se utilizan para la resolución de las disputas que puedan surgir y en qué medida se protegen los derechos fundamentales de las y los participantes.

La observación ciudadana deberá presentar un informe general de cómo se ha desarrollado el MDD o MDP en cada una de sus fases y de si, con su implementación, se ha cumplido con lo que establecen la constitución y las leyes. Con estos resultados se deberá comprobar si se está frente a un ejercicio real de participación en el que la ciudadanía cuenta con la suficiente información para una intervención consciente y responsable en el proceso o, por el contrario, si más bien se trata de una simple manipulación con el propósito de revestir como un supuesto apoyo popular a una decisión ya determinada por alguno de los poderes públicos.

También se deberá definir en qué medida el mecanismo de participación es vinculante, es decir, hasta qué punto las autoridades toman en cuenta los resultados productos de la opinión ciudadana.



Además del informe general sobre lo acontecido, la observación ciudadana deberá presentar un conjunto de recomendaciones que permitirán mejorar estos procesos en etapas posteriores. Las recomendaciones deberán abordar temas relacionados con las normas y su posible reforma, los procedimientos, la gestión por parte del órgano electoral y los funcionarios de mesas, el rol de los actores o cualquier otro aspecto que se entienda necesario mejorar para fortalecer la participación ciudadana en los asuntos públicos. Los responsables de la observación electoral podrán definir un sistema de indicadores para medir el nivel de aceptación e implementación de estas recomendaciones.

4.4 METODOLOGÍA DE LA OBSERVACIÓN CIUDADANA DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y DE PARTICIPACIÓN

La elaboración de un plan integral de observación es un requisito previo para llevar a cabo un ejercicio ciudadano de monitoreo de un MDD o MDP; dicho plan debe contener un diagnóstico del contexto político y social en el que se realizará la observación, identificando no sólo las dificultades, sino los principales retos y desafíos que se presentan. En función de eso se deberán definir los objetivos de la observación ciudadana, los lineamientos estratégicos y las principales actividades a desarrollar. Se deberán identificar, además, los recursos humanos, tecnológicos y financieros con los que se cuenta para la realización de las labores de observación ciudadana.

Una vez definido el plan, el primer paso para la observación es la conformación de una red de personas voluntarias con la misión de desempeñar las tareas derivadas de esa observación, esta red tiene una doble dimensión. En primer lugar, se conforma a partir de la articulación de ciudadanas y ciudadanos interesados en el ejercicio de monitoreo del mecanismo de participación en ejecución. Esta articulación se realiza a partir de un perfil previamente definido, cuyas características veremos más adelante.



La otra manera en que se conforma la red es a partir de la coordinación con organizaciones sociales que estén dispuestas a trabajar en la observación ciudadana. Diversas experiencias en América Latina dan cuenta de iniciativas de observación, tanto de elecciones como de mecanismos de participación ciudadana, en las que se articulan decenas de organizaciones de la sociedad civil a partir de coaliciones o alianzas entre ONG, organizaciones de bases, grupos de mujeres, iglesias, universidades y sector privado, lo que permite tener un mayor alcance, tanto en términos temáticos como territoriales.

La coordinación entre las organizaciones sociales toma en cuenta la distribución de funciones y responsabilidades según las capacidades de cada uno de los grupos participantes. Esto, a su vez, permite aprovechar mejor los recursos humanos, financieros y tecnológicos de que disponen las organizaciones.

A partir de la convocatoria de observación ciudadana realizada por los órganos electorales, las personas ciudadanas, de manera particular, pueden también registrarse para la realización de esta labor. Estos órganos, responsables de la implementación de los mecanismos de participación, deben llevar a cabo un proceso de registro y depuración que permita la acreditación de las personas que estarán realizando labor de monitoreo del MDD.

4.4.1 Perfil de las personas voluntarias para la observación ciudadana

Para la integración de la red de personas voluntarias y de organizaciones de la sociedad civil se deberá diseñar un plan de reclutamiento que establezca claramente las condiciones requeridas para ser observadoras y observadores. Entre los requisitos que se deben contemplar se encuentran los siguientes:

- a. personas ciudadanas que cumplan con los requisitos para participar en las elecciones o el mecanismo de participación;
- b. que gocen del pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;



- c. tengan un documento de identidad;
- d. deberán llenar y entregar la solicitud de acreditación para la realización de las labores de observación ciudadana;
- e. participarán de los cursos de capacitación impartidos por el órgano electoral o la organización social responsable de la observación;
- f. que sea independiente
 - i. sin vínculos con partidos políticos o algunas de las posiciones consultadas,
 - ii. que no desempeñe funciones públicas, e
 - iii. que no tenga responsabilidad en las instituciones encargadas de la organización del proceso electoral, la consulta, el plebiscito o cualquier otro mecanismo de participación ciudadana;
- g. esté en disposición de aportar para mejorar la calidad de la democracia;
- h. tenga disposición de trabajar de manera cívica y voluntaria como persona observadora, e
- i. cuente con capacidad para trabajar en equipo.

La observación ciudadana debe cumplir con los objetivos definidos de contribuir con la calidad del proceso de elección o consulta, actuando como un actor imparcial. En tal sentido, las personas observadoras tienen una serie de impedimentos, con los cuales deben cumplir de forma tal que la observación cuente con la legitimidad necesaria. Entre estos impedimentos están:⁷⁷

- a. fungir como responsable de mesa,
- b. desempeñar o haber desempeñado algún cargo dentro de la Administración Pública,⁷⁸
- c. tener algún tipo de contrato por honorarios con instituciones públicas,
- d. ser titular de algún proyecto que se encuentre en consulta,
- e. ser candidato a integrar alguno de los mecanismos de participación, y

⁷⁷ Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2020a.

⁷⁸ Hasta un periodo de tiempo antes de la convocatoria, el cual deberá ser previamente definido.



- f. ser promotor de algunas de las posiciones en disputa en el mecanismo de participación.

En algunas experiencias de observación ciudadana de mecanismos de participación se dejan claramente establecidas las prohibiciones que tienen las personas observadoras al momento de desempeñar sus labores. En el *Manual de Geografía, Organización y Capacitación*, elaborado por el IECM para el desarrollo de varios procesos de participación (2020), se destacan las siguientes prohibiciones:

- a. obstaculizar las funciones de las autoridades electorales a lo largo del desarrollo de todas las etapas de la elección y la consulta;
- b. sustituir u obstaculizar las funciones de las personas que funjan como responsables de las mesas, en el ejercicio de sus funciones;
- c. presionar o interferir en el desarrollo de la jornada;
- d. hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor o en contra de algún proyecto específico, posición en consulta, y/o persona candidata a alguna instancia de participación, y
- e. externar posiciones de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales o de cualquier persona que se presente a emitir su voto y opinión durante la jornada de participación.

4.4.2 Capacitación para la observación ciudadana

Una vez integradas a la red de observadores y observadoras, las personas voluntarias deberán recibir la capacitación necesaria para el buen desempeño de sus funciones. Esto significa que las organizaciones deben definir, con claridad, un plan de capacitación que tome en cuenta los aspectos más relevantes para el monitoreo de los mecanismos de participación. Este plan de formación debe incluir:

- a. educación en valores democráticos;
- b. conocimiento del marco normativo sobre los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana;



- c. conocimiento del rol de los órganos electorales;
- d. técnicas y procedimientos para el ejercicio ciudadano de participación, y
- e. funcionamiento de las mesas donde se recogen las votaciones u opiniones de los ciudadanos.

De igual forma, las actividades relacionadas con la formación de los observadores buscan capacitar en el manejo de los formularios de la observación, la manera de llenarlos y transmitirlos, así como su comportamiento en el recinto de votación.⁷⁹ La capacitación tiene el propósito de dotar a las personas observadoras de los conocimientos y herramientas metodológicas necesarias para realizar un ejercicio de monitoreo, cuyos resultados sean exactos, oportunos, imparciales y técnicamente bien sustentados.

Las experiencias de observación ciudadana de elecciones y MDD recomiendan la realización de ensayos previos al día de la jornada como una forma de poner a prueba todo el sistema diseñado para la observación, pero sobre todo, la capacidad de las personas observadoras. Esta actividad es, en sí misma, una forma de capacitación para mejorar el desempeño el día de la jornada.

4.4.3 Etapas de la observación ciudadana: ¿qué se observa?

En el apartado anterior se hizo referencia a las distintas fases de la observación de los MDD, en él se destacaron los distintos aspectos que deberán ser observados previo a la implementación del mecanismo de participación. Además de lo indicado, en esa etapa del proceso conviene realizar un análisis del contexto político y social y determinar los factores de riesgo para la participación ciudadana en el mecanismo convocado. Estos factores pueden estar asociados a violencia, abstención histórica alta, fallos en la logística electoral, exclusión de determinados actores, fraudes, etcétera. Los grupos de observación deberán determinar a cuáles de

⁷⁹ Alejandra Barrios, *Observación electoral: De la Participación Ciudadana al control político*, Bogotá, IIDH-CAPEL, 2020.



estos factores darán seguimiento, en función de sus capacidades y de los recursos disponibles.

Como se ha señalado, en esta fase se deberá dar continuidad al contenido e implementación del marco normativo en lo relativo a los MDD y MDP. Se trata de determinar lo que establecen la constitución, las leyes, los tratados internacionales de los cuales el país es signatario, los reglamentos y resoluciones; y en función de eso, dar seguimiento a su nivel de cumplimiento.⁸⁰

La observación ciudadana deberá monitorear la creación de condiciones para que la ciudadanía pueda participar en libertad y, así, tenga la facilidad de realizar un voto informado, sin ningún tipo de coacción. En tal sentido, se procurará fomentar la posibilidad real que de hacer campaña libremente tienen las distintas posiciones en disputa en un proceso de consulta, plebiscito o referéndum. Se vigilará la capacidad de las ciudadanas y los ciudadanos de buscar información exacta y suficiente para tomar sus decisiones. Se deberá estar pendiente de la existencia de prácticas de exclusión de grupos tradicionalmente marginados.

Otra condición necesaria para garantizar el derecho a la participación, objeto de atención de la observación ciudadana, es la facilidad para el registro de las personas que cumplen con los requisitos de inscribirse para votar. Se revisará si la información requerida aparece de forma exacta en los registros y en las listas de electores. Por otro lado, se deberá monitorear la existencia o no de “prácticas de violencia, intimidación, soborno y retaliación ligados a las decisiones de los participantes en el proceso de consulta”.⁸¹ Esto está asociado a la protección efectiva de los ciudadanos por parte de los órganos de seguridad.

El día de la implementación del mecanismo de participación ciudadana, la observación deberá centrarse en los siguientes aspectos:

- a. Si se ha desarrollado un buen proceso de información y orientación a la ciudadanía por parte del órgano electoral sobre horarios de votación, requisitos, lugar, mesa y manera de ejercer el voto.

⁸⁰ Red Global de Monitores Electorales Nacionales -GNDEM-, *op. cit.*

⁸¹ *Ibid.*



- b.* Si existen las garantías suficientes para el secreto del voto.
- c.* La ubicación y las condiciones para el buen funcionamiento de los centros y mesas de votación.
- d.* La accesibilidad de los centros de votación.
- e.* Funcionamiento de la logística electoral: producción y distribución a tiempo de las papeletas y otros materiales importantes para la consulta; así como su recopilación y almacenamiento.
- f.* Si la integración de las mesas se hace con el número de funcionarios que establece la norma.
- g.* Si existen, o no, testigos en las mesas de votación.
- h.* Si el inicio del proceso se corresponde con el horario que dispone la ley.
- i.* Existencia de señalización e información electoral adecuada.
- j.* Funcionamiento del registro de electores.
- k.* Uso de tecnología electoral en las distintas fases del proceso y su nivel de funcionamiento.
- l.* La puesta en funcionamiento del mecanismo de participación. Registro de cualquier tipo de incidente.
- m.* Conducción del conteo, el escrutinio y la publicación de los resultados, incluyendo la transparencia de los procedimientos y las salvaguardas adecuadas en contra de imprecisiones y malas conductas.

En la fase posterior a la implementación del mecanismo de participación, se prestará atención a los siguientes elementos:

- a.* La puesta en práctica de los procedimientos y procesos que corresponden a las denuncias o impugnaciones que son planteadas o iniciadas por ciudadanas y ciudadanos o por las y los simpatizantes de las distintas posiciones en los referendos.
- b.* La provisión de remedios efectivos por violaciones de los derechos relacionados con procesos de consultas.
- c.* La puesta en práctica de los procesos administrativos, civiles y penales que corresponden a las presuntas violaciones de normas respecto a los derechos y deberes electorales, incluyendo la



provisión de remedios efectivos y/o la imposición de sanciones apropiadas.

- d. La elaboración de modificaciones a las leyes, reglamentos, estatutos y procedimientos administrativos con anterioridad y posterioridad al proceso de consulta.

4.4.4 Herramientas para la observación ciudadana

La observación de la jornada en la que se implementa el MDD o de participación ciudadana requiere contar con varios tipos de personas observadoras debidamente capacitadas, las cuales se encargarán del seguimiento de los distintos momentos y actividades que componen el proceso y que se señalan a continuación:

- a. observación itinerante,⁸²
- b. observar el recinto de votación,
- c. dar seguimiento al escrutinio, y
- d. monitorear al órgano estatal encargado de la organización del proceso en lo que respecta a la recepción de los resultados y la realización del cómputo final.

Para cada uno de estos momentos será necesaria la elaboración de un formulario que facilite el trabajo de seguimiento; dicho formulario requiere de un diseño previo que toma en cuenta el contexto social y político en que se lleva a cabo la observación, así como de la legislación vigente. El uso de este tipo de herramientas requiere de una capacitación detallada del voluntariado y se utilizan para registrar la información de la jornada electoral sobre el cumplimiento de las normas electorales y las garantías de los derechos políticos de la ciudadanía.⁸³

Según el tipo de observación que se implemente se pueden elaborar distintas herramientas para recoger información que, de acuerdo con las

⁸² Son los responsables de recorrer las comunidades (vías, calles, caminos y carreteras) y determinar cómo se va desarrollando el ambiente electoral. Los observadores itinerantes vigilan el cumplimiento de la ley fuera de los recintos de votación.

⁸³ MOE-Colombia, *op. cit.*



organizaciones de observación de los mecanismos de participación, sea relevante. A modo de ejemplo se presentan los tipos de formularios de observación que pueden ser elaborados y algunas de las informaciones que se pueden obtener con cada uno de ellos.

1. *Formulario para la observación itinerante*

- a. Situación general de los locales de votación visitados
 - i. situación en las vías, calles, caminos, etcétera;
 - ii. ¿se observa o no un ambiente de normalidad?;
 - iii. presencia de vigilancia policial;
 - iv. campaña o proselitismo;
 - v. aglomeración de personas;
 - vi. violencia.
- b. Locales de votación
 - i. su ubicación y acceso;
 - ii. condiciones;
 - iii. seguridad policial;
 - iv. aglomeración de personas o algún tipo de manifestación social, y
 - v. campaña.
- c. Observaciones generales sobre el recorrido

2. *Formulario de apertura de votaciones (observador de puesto de votación)*

- a. horario de apertura de las votaciones (ver si las votaciones inician a tiempo);
- b. determinar si se encuentran todos los materiales y equipos para iniciar el proceso (paquete electoral completo);
- c. presencia de las y los miembros de mesas receptoras de votos
- d. registro de votantes en lugar visible;
- e. procedimiento de apertura de urnas;
- f. información visible para los electores (carteles, afiches, etcétera)
- g. centro de información a la ciudadanía;
- h. presencia de delegado y/o representantes de las distintas posi-



- ciones en una consulta u otro mecanismo de participación (en caso de ser necesario);
- i. condiciones del puesto de votación (sitio cerrado, iluminación, ventilación, etcétera);
 - j. señalización adecuada;
 - k. acceso y garantía de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos en condición de discapacidad y personas de la tercera edad;
 - l. identificación del votante;
 - m. secreto del voto, y
 - n. identificar si existe algún tipo de coacción del voto de los ciudadanos de parte de grupos políticos o grupos de interés.
3. *Formulario de incidencias*
- a. en el centro de votación, y
 - b. para observación itinerante.
4. *Formulario de cierre de votaciones (observador de puesto de votación)*
- a. hora de cierre de la votación;
 - b. presencia de testigos en las mesas a la hora del cierre;
 - c. nivelación de mesas (que el número de votos y votantes se corresponda);
 - d. documentos electorales para el registro de la votación;
 - e. procedimiento de conteo de votos;
 - f. ambiente general de puesto de votación, y
 - i. presencia de las fuerzas públicas.
5. *Formulario de observación de escrutinios (observador de escrutinio)*
- a. escrutinio en mesas de votación, y
 - b. centro de cómputos.

Las organizaciones encargadas de la observación de los MDD y MDP deben disponer de un centro de acopio para estas informaciones, que permita su procesamiento y análisis. Las informaciones recogidas a partir



de la aplicación de estos formularios hacen posible elaborar los informes finales de monitoreo, los cuales recogen las principales incidencias del proceso. Como parte de los resultados de la observación se presentan las recomendaciones que permitirán mejorar los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana.

El resultado de la observación ciudadana deberá ser entregado al órgano responsable de la organización de la elección o la consulta; este informe brindará a la institución pública una evaluación imparcial y técnicamente sustentada sobre lo acontecido antes, durante y después de la puesta en vigencia del MDD. El informe de la observación deberá presentarse ante la opinión pública a través de los medios tradicionales de información y las redes sociales.

4.5 TIPOS DE OBSERVACIÓN CIUDADANA

La observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana tiene en cuenta no sólo el contexto político y la legislación vigente, sino el mecanismo de participación que será objeto de la observación durante una jornada determinada. Dependiendo de si se trata de una consulta (plebiscito o referéndum), revocatoria de mandato o presupuesto participativo, el alcance y la metodología de la observación tendrán una definición diferente. El monitoreo ciudadano deberá centrarse en los aspectos más relevantes, considerados en la constitución y las leyes de cada uno de los instrumentos de participación democrática.

A modo de ejemplo, a continuación, se destacan algunos elementos que deberán tenerse en cuenta en la observación de mecanismos específicos de participación. Se parte de un seguimiento riguroso al cumplimiento de lo que establece la norma respecto a la convocatoria y administración de los procesos, al rol de los distintos actores y a la protección de los derechos políticos ciudadanos. Las personas observadoras y sus organizaciones deberán determinar cuáles aspectos priorizarán en el seguimiento de estos mecanismos.



4.5.1 Observación ciudadana de los mecanismos de consultas

Gran parte de las constituciones y leyes de América Latina incorporan la consulta a la ciudadanía sobre temas relevantes en la agenda nacional, sobre determinadas políticas públicas o sobre procesos de reformas que se pretenden llevar a cabo. Según el país, existen distintos tipos de instrumentos que ayudan a recabar la opinión de la ciudadanía sobre los asuntos públicos. Estos son el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, la consulta ciudadana, entre otros. Para la observación de estos procesos se deberán tener en cuenta las disposiciones establecidas en el marco jurídico.

Para el monitoreo ciudadano, además de los elementos anteriormente destacados, se deberán considerar los siguientes aspectos:

- a. **¿Quién convoca?** En la legislación se define si la convocatoria se realiza “desde arriba” o “desde abajo”. En la primera modalidad se indica que la convocatoria del mecanismo puede ser realizada por el presidente o por el Congreso; regularmente se define la mayoría congresual necesaria para activar la consulta. La observación ciudadana debe ver si se cumple con esa mayoría y cuáles pactos políticos se dieron para alcanzarla. En caso de que quien convoque sea el presidente, se deberá determinar el procedimiento utilizado y las motivaciones que mueven al Ejecutivo para emitir esta convocatoria.

En caso de que la consulta sea activada por la ciudadanía, se deberá ver si lo hace con el porcentaje mínimo de firmas de ciudadanos y ciudadanas requerido por la norma. Por ejemplo, en el caso de la Constitución de la Ciudad de México, se establece que para la convocatoria “desde abajo” de las consultas populares y ciudadanas, se requerirá de 2% de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La observación deberá determinar si se cumple con esto y cuál fue el procedimiento utilizado para recolectar las firmas necesarias.



- b. **¿En qué contexto se plantea la consulta?** El ejercicio de observación ciudadana debe realizar un análisis del contexto político en que se lleva a cabo la consulta para determinar si existen condiciones para su convocatoria y si hay claridad respecto a sus objetivos. Se debe determinar el nivel de polarización entre los poderes del Estado y si la puesta en ejecución de ese mecanismo de participación no es más que una forma de legitimación de uno de los poderes frente a otro.
- c. **¿Qué se consulta?** La observación ciudadana deberá dar seguimiento a los temas que son sometidos a la consulta de la población para, entre otras cosas, ver su relevancia en la agenda nacional. Es necesario conocer la manera en que son formuladas las preguntas o temas de consultas para determinar si se garantiza su fácil comprensión por parte de la ciudadanía. Hay que identificar, además, si al plantear los temas de consultas existen sesgos dirigidos a obtener una respuesta determinada de la ciudadanía en beneficio de algunos de los poderes del Estado.
- d. **¿Son los resultados vinculantes?** Se debe determinar si la consulta es vinculante, o no, de acuerdo con lo establecido en la constitución y las leyes. En caso de ser vinculante, identificar cuáles son los requisitos legales exigidos en función del porcentaje de votos necesarios. Esto supone que la observación ciudadana deberá seguir más allá de la jornada de consulta, con el propósito de monitorear la aplicación de sus resultados, determinar si se garantiza el cumplimiento del marco legal y constatar cuál ha sido el impacto de la consulta en el tema o política pública sometido a la consideración de la ciudadanía.
- e. **¿Cuál es el rol de los actores?** La observación ciudadana deberá dar seguimiento a los principales actores en el proceso de consulta y determinar el cumplimiento de su rol. El primero de estos actores es el órgano electoral encargado de la organización de la consulta; es necesario dar seguimiento a la calidad de su trabajo y al



cumplimiento de los planes y calendarios definidos para la buena administración del proceso. Por otro lado, se deberá monitorear el comportamiento de los poderes del Estado antes, durante y después de la consulta. Determinar en qué medida facilitan u obstaculizan la implementación del mecanismo.

Se debe dar seguimiento, además, a los posibles grupos de interés en función de los temas consultados y el tipo de intervención que estos tienen durante el proceso. De igual forma, se deberá monitorear el papel que juegan los actores políticos y los grupos que representan posiciones distintas en los temas sometidos a consulta. Asimismo, se monitoreará el rol de los medios de comunicación.

4.5.2 Observación ciudadana del referéndum constitucional

El referéndum constitucional o legislativo es aquel mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía participa de las reformas constitucionales y la aprobación de leyes, cuya responsabilidad central descansa en los congresos. La constitución y las leyes, ya sea a nivel nacional o estatal, establecen los requisitos y procedimientos para la puesta en práctica de este mecanismo. Tradicionalmente, su convocatoria se realiza a través de una de dos vías: a) el Congreso nacional con una mayoría calificada, o b) la ciudadanía, a partir de la obtención de un porcentaje determinado de firmas de las personas inscritas en el padrón electoral.

En el caso de la Ciudad de México, su legislación establece que el referéndum puede ser convocado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la ciudad. También puede ser convocado a petición de la ciudadanía al reunir, al menos, "0.4% de las personas ciudadanas inscritas en la *Lista Nominal de Electores de la Ciudad de México*".⁸⁴ Uno de los propósitos de la observación ciudadana al dar seguimiento a este mecanismo, es determinar si se cumple, o no, con lo que está establecido en el marco jurídico. En tal sentido, dará seguimiento

⁸⁴ Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, artículo 39, núm. II.



a la evaluación que hace el órgano electoral respecto al procedimiento para alcanzar el número de firmas requeridas por parte de las ciudadanas y los ciudadanos para realizar la convocatoria.

Cuando la celebración de un referéndum es convocada “desde abajo”, es decir, por la ciudadanía, el Congreso deberá conocerla⁸⁵ para determinar su aprobación, modificación o rechazo. En caso de procedencia, se realiza una declaratoria de inicio del procedimiento de referéndum; este proceso congresual debe ser centro de atención de la observación ciudadana. Es necesario asegurarse de que no hay ningún tipo de violación al legítimo derecho ciudadano en la convocatoria de estos procesos. El Congreso, además, deberá llevar a cabo el referéndum cumpliendo con los plazos determinados por la legislación; por lo tanto, es preciso vigilar el cumplimiento de estos plazos.

La Constitución y las demás legislaciones suelen establecer que, a partir de la participación de un porcentaje determinado de electores, los resultados del referéndum son vinculantes. La *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* destaca que “cuando la participación total corresponda, al menos, a una tercera parte de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores, el referéndum será vinculante”.⁸⁶ Este aspecto deberá ser objeto de la observación ciudadana, lo que implica la continuidad de este ejercicio una vez terminado el referéndum.

Otro componente relevante de la observación ciudadana post-referéndum, lo constituye el seguimiento a la manera en que la justicia resuelve las posibles impugnaciones suscitadas durante el proceso. En la Ciudad de México esto es competencia de la Sala Constitucional de la ciudad.⁸⁷ En el diseño de la observación se deberá tomar en cuenta este aspecto, de vital importancia, para el cumplimiento de los derechos políticos de la ciudadanía.

⁸⁵ Previa aprobación del órgano electoral.

⁸⁶ Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, artículo 41.

⁸⁷ Es oportuno precisar que el demandante puede recurrir a la Sala Regional y/o Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como máxima instancia jurisdiccional en materia electoral.



4.5.3 Observación ciudadana de la revocación de mandato

La revocación del mandato es el MDD mediante el cual la ciudadanía solicita la destitución de un representante que ha sido electo a través del voto popular, antes de que concluya su periodo. Este instrumento existe en diversos países de la región, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional. Sin embargo, prácticamente no se ha utilizado para la revocación de presidentes⁸⁸ y ha tenido un mayor uso en el ámbito local (Altman, 2010).⁸⁹ La revocación del mandato es uno de los mecanismos de participación más complejo y con un alto potencial de conflictividad política, por lo tanto, requiere de una especial atención por parte de la observación ciudadana.

El marco normativo suele regular la cantidad de ciudadanas y ciudadanos que pueden solicitar la revocatoria de mandato. En el caso de la Ciudad de México, la ciudadanía tiene derecho a solicitar la revocación del mandato de alguna de sus autoridades electas cuando lo demande, al menos, 10% de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito geográfico respectivo.⁹⁰ Las personas observadoras deberán dar seguimiento al cumplimiento de este requisito.

Es función de los órganos electorales responsables de la organización de los MDD el verificar que se cumpla con lo que establecen la Constitución y las leyes al respecto y determinar si procede, o no, la convocatoria de la revocación de mandato. La observación ciudadana deberá monitorear la manera en que la autoridad electoral desempeña esta labor y si el conjunto de personas que hacen la solicitud cumple con los requisitos.

Otro aspecto importante del seguimiento ciudadano es el cumplimiento del momento y los plazos que están contenidos en la norma para la convocatoria de este mecanismo de participación. La legislación de la Ciudad de México indica que la revocatoria sólo puede ser convocada a partir de la mitad del periodo de duración del cargo y nunca durante los años electorales. Otros de los plazos a observar son los relativos al tiempo de que

⁸⁸ Con la sola excepción de su uso en Venezuela en el 2004, contra el presidente Hugo Chávez.

⁸⁹ Davia Altman, "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en AL: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?", *Perfiles latinoamericanos* 35, 2010.

⁹⁰ Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, artículo 61.



dispone el órgano electoral para determinar la procedencia de la solicitud y, de proceder, el plazo para la puesta en ejecución del mecanismo.

Previo a la implementación de la revocatoria del mandato, adquiere relevancia el monitoreo ciudadano sobre la manera en que realizan sus campañas, tanto los promotores de la iniciativa como la persona representante electa a la que se le aplica el mecanismo. Dentro de los aspectos a observar se encuentran: ¿cuáles mensajes se promueven?, ¿cómo se financian las campañas?, ¿cómo es el acceso a los medios de comunicación?

La observación ciudadana deberá constatar si la etapa previa a la aplicación del mecanismo se desarrolla acorde con lo establecido en la legislación, si la ciudadanía cuenta con información suficiente y oportuna, y si los grupos confrontados compiten en condiciones de equidad.

Por otro lado, se debe dar seguimiento a la manera en que las autoridades electorales resuelven las impugnaciones presentadas. La observación deberá verificar si la justicia funciona, constituyéndose en garante de los derechos políticos de los diversos actores que participan del proceso. Finalmente, se debe determinar qué pasa con los resultados de las votaciones. La revocatoria del mandato es vinculante si se alcanza una determinada participación en relación con la lista nominal electoral y si es apoyada por un porcentaje determinado de votos.⁹¹ Este es un aspecto relevante al cual la observación ciudadana deberá prestar atención.

4.5.4 Observación ciudadana de instrumentos de democracia participativa

Además de los MDD, el marco jurídico de varios países de la región ha incorporado distintos mecanismos de participación ciudadana. Estos buscan que la ciudadanía tenga una intervención directa en la formulación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Entre estos mecanismos están las instancias permanentes de participación social,⁹² las

⁹¹ En el caso de la Ciudad de México los resultados son vinculantes siempre que participe, al menos, 40% de las personas inscritas en el Listado Nominal de Electores del ámbito respectivo y, que de éstas, 60% se manifieste a favor de la revocación.

⁹² Como las comisiones de participación comunitaria (Copaco) en la Ciudad de México.



asambleas ciudadanas, el presupuesto participativo, las audiencias públicas, los observatorios ciudadanos, entre otros.

Antes de observar un proceso de participación, es preciso plantearse y reflexionar en torno a las siguientes cuestiones: ¿para qué se observa?, ¿qué se observa?, ¿quién observa? y ¿cómo y con qué se observa? La observación de estos mecanismos busca aportar una valoración independiente sobre su funcionamiento de manera que contribuya a su fortalecimiento. La observación deberá tener en cuenta el diseño, su puesta en ejecución y los resultados logrados por el mecanismo de participación. Este seguimiento debe ser realizado por ciudadanas y ciudadanos del ámbito territorial donde se desarrolla la iniciativa de participación.

La metodología utilizada para el seguimiento de estos mecanismos dependerá de su alcance y complejidad. Se pueden llevar a cabo iniciativas puntuales de observación ciudadana para la elección de instancia de participación o consultas sobre presupuestos participativos. Si se requiere observar el impacto de la implementación del mecanismo de participación en el mediano y corto plazo, se deberán definir otras estrategias de seguimiento.

Si se persigue evaluar cómo se aplica el presupuesto participativo y el impacto de las obras comunitarias por el financiado, o medir la calidad y los resultados de la participación ciudadana en una comisión o comité, tiene que hacerse de manera diferente. Esto requerirá de un mecanismo de monitoreo más permanente, como puede ser un observatorio ciudadano, con indicadores y herramientas más complejas de evaluación.⁹³ En el caso de la Ciudad de México, existe la contraloría social o ciudadana, una herramienta que complementa el ejercicio de observación ciudadana de un proceso de presupuesto participativo. La observación se enfoca en el proceso de preparación y desarrollo de la consulta y la contraloría social vigila la implementación del proyecto ganador.

⁹³ Gobierno Vasco, CIDEA, Innovación y Desarrollo Social, *Modelo para la evaluación de procesos participativos en la Administración Pública*, Vitoria-Gasteiz, CIDEA, 2017.



a) Presupuesto participativo

Para la observación ciudadana de una consulta sobre presupuesto participativo, se deberá partir de lo que establece la norma respecto a los recursos a ser invertidos por demarcación territorial y el procedimiento para la elaboración y presentación de propuestas de obras a ser consideradas por las autoridades. Previo a la consulta, la observación deberá dar seguimiento a la emisión de la convocatoria para determinar, entre otras cosas, si se realiza en los plazos establecidos por la ley, si su difusión llega a todos los sectores y si se permite que la población esté debidamente informada.

En la etapa que precede a la jornada, es importante observar cómo se deciden las iniciativas comunitarias que serán puestas a consideración para el presupuesto participativo. Aquí se deberá determinar en qué medida existe una participación real de la ciudadanía, tanto en el diagnóstico de los problemas como en la identificación de las obras dirigidas a enfrentarlos. También se le debe dar seguimiento al proceso de inscripción y registro de los proyectos; al rol de las instituciones públicas que intervienen en el presupuesto participativo; así como a la validación técnica de los proyectos presentados.

Una vez agotado el proceso anterior, la observación ciudadana se centra en la administración e implementación de la jornada de consulta sobre el presupuesto participativo, siguiendo la metodología indicada en los apartados anteriores. Las organizaciones y personas a cargo de la observación determinarán si se dará continuidad al monitoreo en la fase posterior a la jornada. Aquí es importante el seguimiento a las asambleas ciudadanas de discusión sobre las obras ganadoras y al equipo escogido como responsable de su ejecución.

b) Instancia de participación

En la legislación de distintos países de la región existen órganos de participación ciudadana integrados por un número determinado de ciudadanas y ciudadanos que son escogidos mediante el voto universal, libre y secreto. Estos órganos permanentes tienen el propósito de que la ciudadanía contribuya con las políticas públicas que se implementen en determinadas demarcaciones territoriales. Un ejemplo de este mecanismo de participación



lo constituyen las Comisiones de Participación Comunitaria (Copaco) que existen en la Ciudad de México.

Entre las atribuciones de las Copaco están las de “representar los intereses colectivos de las personas habitantes de la unidad territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su ámbito territorial”.⁹⁴ Este instrumento de participación ciudadana tiene la facultad de proponer programas y proyectos de desarrollo dirigidos a mejorar las condiciones de la comunidad.

La integración de estas instancias cambia periódicamente y es a los órganos electorales a quienes les corresponde organizar este proceso de elección. La observación ciudadana deberá monitorear esta elección desde la etapa previa a su realización; se deberá dar seguimiento a la convocatoria realizada por las autoridades, así como al cumplimiento de los plazos establecidos en la ley, entre estos plazos están el del registro de las candidaturas, el período definido para la promoción y la fecha y horarios para la votación.

En el registro de las candidaturas para una instancia de participación social se deberá monitorear el trabajo realizado por el órgano electoral en lo relativo a la evaluación y aceptación de las personas candidatas en función de los requisitos establecidos por la ley.

Es importante observar con detenimiento el periodo de promoción de las candidaturas para determinar si estas se corresponden con lo que está establecido en la norma. Además de los mensajes y los actores que están llamados a realizar esta promoción, se recomienda el monitoreo de la procedencia y cantidad de los recursos utilizados para este renglón. La jornada de votación se observará de acuerdo con la metodología anteriormente descrita. La observación ciudadana deberá prestar atención a las impugnaciones presentadas y podrá definir un mecanismo de seguimiento al funcionamiento y resultados del trabajo de los órganos de representación ciudadana, a partir de observatorios permanentes de participación ciudadana.

⁹⁴ Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, artículo 84.



c) *Observatorios de la participación ciudadana*

Un observatorio más permanente de seguimiento de los mecanismos de participación deberá recurrir a técnicas de evaluación como lo sugieren diversas experiencias desarrolladas en la región y otras partes del mundo. Según los colectivos y organizaciones vecinales, educativas, sociales y universitarias de Madrid,⁹⁵ entre los distintos aspectos a tener en cuenta en el seguimiento y evaluación de los procesos de participación ciudadana se encuentran:

- i. ¿Cómo es la norma que rige el proceso? Si éste está regulado por una norma lo suficientemente clara.
- ii. ¿Quién toma la iniciativa y determina su duración?
- iii. ¿Cómo se da la información y cómo es el proceso de deliberación?, previo a la toma de decisión ¿es posible tener una deliberación lo suficientemente amplia?
- iv. ¿Qué población se ve implicada en el proceso?
- v. ¿Cómo se participa?
- vi. ¿En qué medida se incorpora el enfoque de género?
- vii. ¿Cómo se da la inclusión de grupos minoritarios?⁹⁶
- viii. ¿Cómo se lleva a cabo la formación de la ciudadanía?
- ix. ¿Cómo se da el proceso de toma de decisiones?
- x. ¿Cómo se introducen criterios técnicos en el proceso?
- xi. ¿Cómo se gestiona la iniciativa y cuál es su impacto?
- xii. ¿Cómo se hace la rendición de cuentas?

⁹⁵ Colectivos y Organizaciones Vecinales, E. S., *Jornada de evaluación de participación ciudadana: ¿cómo participa Madrid?*, Madrid, 2017.

⁹⁶ Como poblaciones indígenas, grupos afrodescendientes, LGTBIQ o personas con algún tipo de discapacidad.



Capítulo 5.

Casos de estudio: dos experiencias de observación de mecanismos de participación

En América Latina se han desarrollado distintas experiencias de observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y de participación. Estas experiencias, salvo en el caso de la Ciudad de México, aún son muy incipientes, pues este tipo de ejercicios ha estado más enfocado en los procesos electorales. La reducida implementación de los mecanismos de participación y la poca confianza ciudadana en su impacto real en las decisiones públicas pueden explicarse como causas del poco interés de las organizaciones de observación en el seguimiento de estos procesos. Sin embargo, esta situación ha venido cambiando durante los últimos años.

La creciente incorporación de instrumentos de participación ciudadana en las legislaciones y el rol cada vez más activo de los órganos electorales en su organización y promoción, hacen que los MDD tengan, cada vez, mayor vigencia en las democracias latinoamericanas. Por esta razón, la observación ciudadana pone más atención a la efectividad de los ejercicios de democracia directa y de participación ciudadana. Desde la observación se vela por el reconocimiento y protección del derecho a la participación; por el cumplimiento de las normas que rigen este derecho; por la correcta organización de los procesos participativos, y por su impacto real en la agenda pública.

Entre los ejercicios más recientes de observación ciudadana de MDD se encuentra el llevado a cabo por la organización colombiana Misión de



Observación Electoral (MOE-Colombia) en la observación del Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz, cuya jornada de votación se realizó el 2 de octubre de 2016. El objetivo de este mecanismo de participación fue la aprobación de los acuerdos de paz entre el gobierno de Colombia y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

El segundo ejercicio de observación fue el desarrollado por observadores nacionales e invitados extranjeros para el monitoreo de la jornada de elección de las Comisiones de Participación Comunitaria 2020 y la Consulta de Presupuesto Participativo 2020 y 2021 realizadas en la Ciudad de México en marzo de 2020. La convocatoria a esta observación fue realizada por el IECM y tuvo el propósito de dar seguimiento a la administración del proceso, al desarrollo de las votaciones para la integración de las Copaco, a la consulta de presupuesto participativo y, al procesamiento y entrega de los resultados.

A continuación, se destacan algunas de las características de esos casos de observación ciudadana de MDD. De estas experiencias es posible aprender lecciones para nuevas iniciativas de observación ciudadana; además de que el interés por los mecanismos de participación ha aumentado paulatinamente, tanto de parte de las autoridades como de la ciudadanía. La importancia de abrir espacios de participación ciudadana se reconoce como un factor clave para mejorar la calidad de la democracia. La observación contribuye a que esta participación se dé acorde con los preceptos constitucionales y legales y que sea más efectiva, ante esto, existe el reto de mejorarla continuamente, aprendiendo de las experiencias pasadas.

5.1 OBSERVACIÓN DEL PLEBISCITO DE REFRENDACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN COLOMBIA

Por más de 50 años, Colombia estuvo sumida en un conflicto bélico entre el Estado y la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de



Colombia (FARC), lo que generó una espiral creciente de violencia y dejó miles de víctimas. Después de años de diálogo entre ambas partes, tanto en Oslo, Noruega como en la Habana, Cuba, el 24 de agosto de 2016 se logró el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.⁹⁷ Según la ley, este acuerdo debía refrendarse en un plebiscito en el que los ciudadanos debían votar “Sí” o “No”, en caso de que apoyaran o rechazaran los términos de ese acuerdo. El día 2 de octubre de 2016, se desarrolló la jornada del Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz en Colombia, el cual contó con una participación electoral de 37.43%.

El mecanismo del plebiscito está consagrado en la Constitución colombiana como uno de sus diversos mecanismos de participación. Se decidió este instrumento, pues era “el que más se ajustaba a criterios de: exigibilidad de los resultados, eficacia y, sobre todo, a la capacidad de plantear el asunto de “refrendación de los acuerdos a consulta ciudadana”;⁹⁸ para ello se aprobó un proyecto de ley estatutario denominado *Plebiscito por la Paz*.

La MOE-Colombia fue la organización de la sociedad civil encargada de llevar a cabo la observación del plebiscito sobre el acuerdo de paz: para ese ejercicio de observación ciudadana, la MOE articuló una red de 2 445 observadoras y observadores distribuidos en distintos puntos del territorio nacional y conformó, además, una plataforma de observación integrada por 271 organizaciones sociales. Cabe mencionar que fue una observación integral del proceso y se llevó a cabo en 430 municipios.

La primera herramienta de observación implementada por la MOE fue el Mapa de Riesgo Electoral: semanas antes de las elecciones se publicaron los resultados de este mapa, destacándose los factores de violencia que podían generar amenazas sobre el derecho a la participación política de la ciudadanía. Como parte de la observación cualitativa realizada

⁹⁷ CIDOB, *El proceso de paz con las FARC-EP*, en <https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep>.

⁹⁸ MOE-Colombia, 2018.



antes del plebiscito, se identificaron riesgos relacionados con la falta de claridad en las reglas de juego, la intolerancia y la falta de conocimiento sobre lo que se iba a votar, lo que generaba un contexto poco adecuado para un ejercicio responsable e informado del derecho al voto.

Para la MOE, los altos niveles de polarización e intolerancia entre las diferentes posturas y la falta de información veraz fueron factores de riesgo electoral que caracterizaron el proceso. Desde el 17 de junio hasta el 9 de octubre de 2016, y con la intención de levantar evidencias empíricas sobre estos aspectos, la organización de observación hizo un estudio sobre los intercambios y opiniones en las redes sociales; el propósito fue determinar el tipo de discursos predominantes en los medios digitales.

Los análisis del contexto realizado por la MOE permitieron presentar una serie de alertas para advertir sobre situaciones que pudieran perjudicar el normal desarrollo del plebiscito. Estas alertas fueron:

- a. *El nivel de intolerancia frente a ideas contrarias.* Se identificó un alto nivel de polarización generado por las distintas posiciones políticas, lo que radicalizó el discurso cotidiano. Para enfrentar esto, la MOE llevó a cabo –a través de las redes sociales– una campaña de tolerancia hacia las ideas contrarias. Al mismo tiempo, se invitó a la ciudadanía a asumir la labor de denunciar cualquier tipo de irregularidades o incidentes electorales a través de los sistemas de recepción de información de la organización.
- b. *Desconocimiento de la gente sobre qué se iba a votar.* La MOE destacó el poco tiempo dedicado a la campaña de educación ciudadana llevada a cabo por el órgano electoral. Otro de los problemas fue la emisión de mensajes falsos e información tergiversada por parte de algunos grupos con la intención deliberada de confundir a los electores. Frente a esto, la organización de observación generó un amplio debate sobre la necesidad de una participación informada durante la campaña.
- c. *Mapa de Riesgo Electoral.* Para la elaboración de este mapa se estructuró un equipo técnico integrado por representantes de universidades y organizaciones de la sociedad civil. Se trabajó



con base en dos variables: a) factores de violencia, y b) factores indicativos de fraude electoral. El mapa se elaboró con base en 13 variables⁹⁹ relacionadas esencialmente al factor violencia. El propósito de los mapas de riesgo electoral “es presentar alertas tempranas para prevenir la materialización de las amenazas que ponen en riesgo el libre ejercicio de la democracia”.¹⁰⁰ Este mapa contribuyó a identificar los municipios de mayor riesgo de violencia política y a implementar las acciones necesarias para prevenirlas. Estas fueron unas de las votaciones menos violentas en la historia reciente de Colombia.

Como parte de la observación previa a la jornada, la MOE realizó un seguimiento a la campaña del plebiscito que llevaron a cabo los grupos que tenían posiciones encontradas. Un tema fundamental fue el del financiamiento de esta campaña conforme a lo establecido en la norma. El Consejo Nacional Electoral creó una herramienta virtual de rendición de cuentas denominada “Cuentas Claras”; el propósito era que los distintos comités de campaña reportaran sobre sus ingresos y gastos. Sin embargo, se dieron serias dificultades para el control ciudadano de estos comités de campaña.

La MOE implementó un sistema de monitoreo a los ingresos y gastos de campaña reportados en el aplicativo <www.cnecuentasclaras.com> por parte de los 129 comités de campañas inscritos a nivel nacional y 145 inscritos a nivel departamental. Los hallazgos de este monitoreo fueron publicados en un informe presentado por la MOE: en términos generales, la rendición de cuentas de los distintos grupos fue muy limitada.

Para la observación de la jornada plebiscitaria, las personas observadoras movilizadas por la MOE “fueron capacitadas de manera oportuna en garantías para mecanismos de participación ciudadana, la entrega de información de calidad sobre irregularidades electorales y las técnicas

⁹⁹ Estas variables se detallan en el informe de la observación del Plebiscito elaborado por la MOE (*Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz. Informe de observación, 2018*).

¹⁰⁰ MOE-Colombia, 2018.



de observación electoral de mecanismos de participación ciudadana”.¹⁰¹ Esta capacitación permitió que el voluntariado contara con los conocimientos y las herramientas metodológicas necesarias para realizar su observación electoral de manera idónea.

Como parte de las herramientas de observación se diseñaron formularios para cada una de las etapas (observación itinerante, de locales de votación, de escrutinio, etcétera). Esto permitió registrar todo lo acontecido durante el proceso y elaborar un informe detallado sobre la calidad del Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz. Durante la jornada se convocó a la ciudadanía a que presentaran denuncias sobre irregularidades y delitos electorales a través de la plataforma conocida como <www.pilaasconelvoto.com>.

Además del informe de observación presentado por la MOE se hizo una serie de recomendaciones generales sobre el proceso, las cuales deberían contribuir para mejorar la implementación futura de este tipo de mecanismo de participación ciudadana. Las principales recomendaciones fueron:

1. Mejorar la capacitación de los jurados electorales que trabajan en las mesas de votación.
2. Implementar el sistema de identificación del votante por huella o biometría en todo el territorio nacional, priorizando los municipios que la MOE ha identificado como de mayor riesgo electoral.
3. Mejorar la aplicación de los procedimientos de apertura y cierre de las mesas. Para ello, la MOE pone a disposición su documento *Ritual general de apertura y cierre de elecciones*.
4. Adecuación de puestos de votación y lugares de escrutinio. Para ello se recomienda:¹⁰²
 - a. tener, con antelación, suficiente señalización al interior de los puestos;

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Recomendaciones recogidas en el documento elaborado por la MOE sobre el Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz (Misión de Observación Electoral, MOE-Colombia, 2017).



- b. habilitar sitios de información al votante por parte de la Registraduría;
 - c. colocar, con suficiente antelación y de manera visible, los listados de votantes;
 - d. mejorar la capacitación de las personas que guían a los votantes, y
 - e. incluir publicidad sobre cómo votar al interior de los puestos de votación.
- 5. Ampliar y mejorar los procesos de formación de la ciudadanía.
 - 6. Promoción de la participación, formación de cultura política y garantía de derechos.
 - 7. Garantizar que personas de la tercera edad y en situación de discapacidad puedan ejercer, en condiciones adecuadas, su derecho al voto.
 - 8. Mejorar el papel y la formación que los partidos y las campañas están dando a sus testigos electorales.
 - 9. Fortalecer la reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana.

5.2 OBSERVACIÓN DE LA JORNADA DE ELECCIÓN DE LAS COPACO 2020 Y LA CONSULTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2020 Y 2021 EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México tiene una larga tradición de participación ciudadana en los asuntos públicos. La aprobación, en agosto de 2019, de la nueva *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México* contribuyó a fortalecer esta experiencia, en consonancia con la *Constitución Política de la Ciudad de México*. Es reconocido por muchos que “la Ciudad de México tiene a la participación ciudadana como uno de sus principios”.¹⁰³

¹⁰³ IECM, 2020b.



Entre los diversos mecanismos de participación, la ley dispone la realización de una jornada de Consulta sobre el Presupuesto Participativo¹⁰⁴ todos los años. Otro de los mandatos es la convocatoria de una jornada electiva, cada tres años, para la integración de las Copaco. Para el año 2020, ambos procesos coincidieron, tal como lo señala el informe del IECM “Mediante estas jornadas la ciudadanía ejerce su derecho a decidir sobre la aplicación del recurso otorgado por el Gobierno de la Ciudad a cada Unidad Territorial (UT) y a elegir nueve ciudadanos representantes de los intereses colectivos de las personas habitantes de cada UT”.¹⁰⁵

Ambos instrumentos de participación se llevaron a cabo, conforme lo establece la Ley de Participación,¹⁰⁶ en una Jornada Electiva Única en la que la ciudadanía emitió su voto y opinión, la cual se desarrolló el domingo 15 de marzo de 2020. La institución responsable de su organización es el IECM. Sin embargo, otras instituciones del Estado, como el Congreso de la Ciudad de México y las 16 Alcaldías, contribuyeron en este esfuerzo. El apoyo de estas instituciones radicó en acciones tales como facilitar espacios públicos para la realización de las asambleas; equipar mesas receptoras de votación y opinión, y brindar apoyo para la difusión de la jornada.

Según el documento elaborado por el IECM, la participación de la ciudadanía se dio en distintos niveles:

- a. deliberando sobre los asuntos de sus unidades territoriales (UT) en las asambleas realizadas para el presupuesto participativo;
- b. registrando proyectos específicos para la consulta;
- c. registrando candidaturas para formar parte de las Copaco;
- d. emitiendo el voto en la elección y la consulta;
- e. asumiendo la calidad de observadores en las mesas, y
- f. acreditándose como observadores.

¹⁰⁴ Para el caso de la Consulta sobre Presupuesto Participativo en la Ciudad de México se habla de “opinión” y no de “voto”, asimismo se habla de “mesas receptoras de opinión” en lugar de “casillas”. Lo anterior considerando que este no es un proceso electivo, sino de consulta.

¹⁰⁵ IECM, 2020b, p. 3.

¹⁰⁶ Artículo 120.



Respecto a las Copaco, el IECM informó lo siguiente:

- a. en cada UT (colonia, pueblo, barrio, etcétera) se elegirá una Copaco como órgano de representación ciudadana, electo mediante voto universal, libre, directo y secreto;
- b. se conformará por nueve integrantes;
- c. todas las personas integrantes serán jerárquicamente iguales;
- d. tendrán un carácter honorífico, no remunerado;
- e. durarán tres años en el encargo;
- f. tomarán protesta en la **primera quincena de junio de 2020** y concluirán su periodo el **31 de mayo de 2023**, y
- g. su elección, organización y facultades se ajustarán a lo previsto en la Ley de Participación.

El presupuesto participativo es el mecanismo de democracia participativa que hace posible que la ciudadanía decida sobre la aplicación de un porcentaje de los recursos de las alcaldías y la forma en que estos deben ser invertidos para que tengan un mayor impacto en la vida de la gente. Estos recursos son destinados a mejorar los espacios públicos; al equipamiento e infraestructura urbana; a obras y servicios, y a las actividades recreativas, deportivas o culturales. La consulta sobre el presupuesto participativo se desarrolló en varias etapas que se destacan en los documentos elaborados por el IECM.

En la jornada del 15 de marzo, la emisión del voto y la opinión de las ciudadanas y los ciudadanos se realizaron tanto de forma tradicional (presencial) como digital. Para este proceso, el IECM convocó, para ser observadores de la jornada, a ciudadanas y ciudadanos mexicanos y a personas visitantes extranjeras; para ello se conformó una Misión de Acompañamiento en la que las y los participantes fueron debidamente acreditados por el órgano electoral.

El Instituto Electoral diseñó un programa de acompañamiento para las personas observadoras y visitantes extranjeras con la intención de que contaran con toda la información necesaria en el desempeño de su labor de monitoreo. En este programa participaron todas las áreas del IECM, bajo la coordinación de la Comisión Permanente de Vinculación



con Organismos Externos. La Red de Observación IECM¹⁰⁷ se integró a la agenda de actividades días antes de la jornada y fue testigo de las decisiones relevantes y de los procesos llevados a cabo por el órgano electoral para asegurar el éxito de la jornada.

El día de la votación y emisión de las opiniones, las personas observadoras dieron seguimiento a las distintas fases del proceso: desde la integración, el registro de ciudadanos y ciudadanas, la apertura de las mesas, hasta el escrutinio y cómputo final de los resultados.

Las y los observadores de la jornada, tanto nacionales como extranjeros, realizaron un informe de observación que fue entregado al IECM; en dicho informe se destacaron los principales hallazgos del proceso, así como una serie de recomendaciones que deberán contribuir a mejorar futuras jornadas de implementación de mecanismos de participación. Entre estos hallazgos y recomendaciones se encuentran los presentados en los cuadros 4 y 5.

Cuadro 4. Algunos hallazgos de la observación de la jornada

- a. Se realizaron decisiones jurisdiccionales hasta el último momento del proceso que afectaron el calendario logístico de cara a la jornada. Sin embargo, el IECM tuvo la voluntad y la capacidad técnica de cumplir con todos los mandatos jurisdiccionales.
- b. Los observadores fueron debidamente capacitados por el IECM y recibieron informaciones previas a la jornada electoral respecto al impacto de los fallos legales.
- c. La abreviación de los plazos organizativos impidió la implementación de una contingencia adecuada para la jornada.
- d. Se pudo verificar que los materiales electorales utilizados, en la mayoría de los casos, estaban completos y llegaron oportunamente.
- e. La disposición de las mesas y las cabinas de votación aseguraron la secrecía del voto.
- f. La señalética y cartelería informativa estaba dispuesta en la mayoría de los locales y su diseño era claro y suficiente.
- g. Se destaca la existencia de mecanismos de facilitación de votación para personas con discapacidad visual.
- h. Se constató una baja o nula presencia de órganos de seguridad en los centros de votación, lo que significó un riesgo importante para la integridad física del funcionamiento de mesa y electorales.

(Continúa)

¹⁰⁷ La Red de Observación IECM se compone por organizaciones de la sociedad civil y personas que, a título individual, participan observando los procesos electorales y de participación ciudadana, así como el actuar cotidiano del Instituto Electoral de la Ciudad de México.



- i. Las mesas que funcionaron lo hicieron de forma fluida, lo que evidencia una correcta capacitación de sus miembros.
- j. Hubo demoras en aquellas mesas en las que se debía implementar el voto electrónico (tema que se ampliará más adelante).
- k. Durante la jornada electoral desarrollada en la modalidad Sistema Electrónico por Internet (SEI), se observaron inconvenientes de conectividad, impidiendo, en muchos casos de forma definitiva y en algunas de forma transitoria, el normal desarrollo de las elecciones en los términos previstos para las demarcaciones territoriales de Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo.
- l. Se constató que la contingencia prevista por el IECM funcionó, no obstante, lo hizo de manera lenta y parcial, lo cual ocasionó retrasos en el inicio del proceso y en algunos casos hizo imposible su realización.
- m. En los lugares en que el SEI funcionó normalmente se detectó que, en algunas ocasiones, se presentaron problemas con la identificación de la credencial para votar.
- n. Las pantallas de voto electrónico permiten al elector tener una mejor información sobre la identificación de los candidatos y los proyectos a votar, lo que fue valorado positivamente.

FUENTE: Elaborado con base en el *Informe de Observación de la Misión de Acompañamiento*, IIDH-CAPEL.

Cuadro 5. Algunas recomendaciones

- a. Diseñar un cronograma de organización que asegure la posibilidad de cumplir con todos los pasos preelectorales, teniendo en cuenta, de manera especial, las tareas que requiere la implementación de nuevas tecnologías.
- b. La Misión considera imperante que, en próximas oportunidades, se tome en cuenta la participación de fuerzas de seguridad para velar por el resguardo e integridad de la ciudadanía que realiza la función cívica, ante posibles hechos violentos.
- c. La Misión se permite sugerir la posibilidad de replantear el diseño de la documentación utilizada, primordialmente, los colores de la boleta y armonizarlos con los de la información gráfica disponible en los recintos. Lo anterior, para facilitar la elección que haga cada ciudadano y ciudadana.
- d. Igualmente, se sugiere contemplar la posibilidad de incorporar en la cabina de votación una lista pequeña de las opciones disponibles en la elección, con el fin de facilitarle al electorado la posibilidad de verificar antes de marcar su voto.
- e. La Misión considera de suma importancia recomendar al IECM que se incremente la capacitación dirigida a los miembros de las mesas. Esto con el fin de que dicha capacitación se traduzca en una mayor y más efectiva ayuda al votante.
- f. La Misión se permite sugerir al IECM valorar la posibilidad de contar con estrategias de ciber-seguridad, con el fin de blindar, de la mejor manera posible, el sistema electrónico, y prepararse así, para posibles ataques durante su implementación.



- g. La Misión reconoce que el protocolo de contingencia contemplado por el IECM se implementó debidamente; no obstante, en los siguientes procesos se debe procurar reducir los tiempos de reacción, con el fin de contribuir a su perfeccionamiento.
- h. La Misión sugiere reconsiderar la decisión de seguir desarrollando, durante todo el día de la elección, la modalidad de voto electrónico vía Internet, ya que puede ser propicio para las dificultades encontradas y que lo hace vulnerable. Se sugiere adoptar redes virtuales privadas para la transmisión, reduciendo la vulnerabilidad ante posibles ataques y aumentando la disponibilidad mediante una conexión exclusiva.
- i. En el caso del voto anticipado, la Misión considera que se deben continuar los esfuerzos para ampliar esta posibilidad a mayores sectores de la población y disponer de mecanismos de verificación de la identidad –como unidades móviles o mecanismos de mensajería alternativos a la vía postal utilizada en esta ocasión– accesibles a las electoras y los electores en tiempo oportuno.

FUENTE: Elaborado con base en el *Informe de Observación de la Misión de Acompañamiento*, IIDH-CAPEL.



Capítulo 6. Consideraciones y reflexiones finales: algunas recomendaciones

América Latina se encuentra ante el reto de fortalecer su democracia; hay conciencia entre los distintos actores de que una de las vías de hacerlo es mediante la puesta en vigencia de los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana que, desde hace algunos años, se han incorporado en las constituciones y demás leyes de diversos países. La implementación de estos instrumentos no puede ser un acto de puro formalismo para cumplir con la legislación, sino que debe de existir un compromiso real de vincular a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre temas relevantes de la vida nacional.

Lo anterior permitirá incrementar los niveles de confianza y credibilidad en los mecanismos de participación, lo que repercutirá en un mayor apoyo a la democracia en términos generales. Distintas experiencias han demostrado el impacto positivo de la participación ciudadana en la calidad de las políticas públicas, al tiempo que genera un considerable sentido de responsabilidad social. Los grandes desafíos sociales, económicos y políticos de la región requieren de iniciativas creativas y, a su vez, complejas. Por lo tanto, esta responsabilidad no debe ser exclusiva de las instituciones de la democracia representativa, sino también de la ciudadanía en su conjunto.

En la actualidad es necesario ampliar el debate sobre la importancia de los mecanismos de democracia directa y de participación, así como de



la necesidad de hacer más efectiva su implementación. Esto pasa por una revisión del marco legal que regula la participación, de manera tal que se puedan llevar a cabo las reformas que hagan más sencilla, expedita y efectiva dicha participación. Legislaciones actuales, como la aprobada en la Ciudad de México, pueden ser un modelo para tomar en cuenta, pues resulta obvio que de nada sirve contar con una amplia diversidad de instrumentos de participación si al final resulta imposible ponerlos en práctica.

Se deberán crear condiciones idóneas para generar mayor interés ciudadano en la intervención de los asuntos públicos. Sigue siendo un reto el cómo elevar la participación ciudadana en los mecanismos de democracia directa. Hay que convencer a la ciudadanía de que su participación tiene impacto en las políticas públicas; para ello se deben desarrollar experiencias de participación que sirvan de ejemplo y que motiven a la ciudadanía latinoamericana a integrarse en los espacios de participación. Sin embargo, hay que ser conscientes de que no es posible contar, en la práctica de los MDD, con los niveles de participación que se dan en un proceso electoral.

Es necesaria una mayor responsabilidad de los actores políticos para evitar la instrumentalización de los mecanismos de participación; estos no pueden ser utilizados para favorecer la posición de quien detenta el Poder Ejecutivo a nivel nacional o subnacional frente a los demás poderes del Estado, ya que ello puede provocar que este tipo de instrumentos pierdan credibilidad. Para evitar esta mala práctica, los procedimientos y propósitos de las consultas, plebiscitos, referéndum o cualquier tipo de mecanismo de participación, tienen que estar claramente definidos en las normas.

Por otro lado, el Estado debe cumplir con la obligación de proporcionar información pública, veraz y oportuna a la ciudadanía, información que debe ser permanente y a través de distintos medios. Una ciudadanía debidamente informada está mejor capacitada para participar en el ámbito público. El acceso a la información pública es un derecho ciudadano con el que el Estado debe cumplir.



Los órganos electorales tienen una gran responsabilidad en lo que a promoción de procesos de educación y capacitación ciudadana sobre la democracia directa y la democracia participativa, respecta. Esta capacitación debe estar dirigida a organizaciones específicas y a la ciudadanía en general. Por esta razón, los órganos electorales deben contar con los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para el desarrollo de esos procesos. La educación ciudadana debe ser continua y sistemática, motivo por el cual resulta un componente fundamental de los planes estratégicos de los órganos electorales. Actores como los partidos políticos y las organizaciones de sociedad civil pueden hacer una gran contribución en esta dirección.

Al mismo tiempo, es necesario desarrollar campañas de comunicación y promoción de la participación ciudadana. El propósito debe ser la creación de una mayor conciencia ciudadana sobre el derecho a la participación; además de que debe tener claridad sobre los distintos medios con los que cuenta para incidir de manera directa en los asuntos de carácter público.

Estas actividades, como otras que son necesarias desarrollar, requieren de recursos financieros suficientes de los que deben disponer los órganos electores. Ni el Ejecutivo, ni el Congreso deben escatimar esfuerzos para dotar del presupuesto necesario a las instituciones encargadas de poner en práctica los instrumentos de participación.

En los procesos de participación ciudadana y de observación, debe incorporarse el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de forma más activa, ya que esto permitirá eficientizar la participación ciudadana y hacer menos costosa la implementación de sus mecanismos. Con mayor frecuencia, Internet y las redes sociales son usadas por la ciudadanía para propiciar el debate público o la participación política. Los órganos electorales, o aquellos encargados de la implementación de la participación ciudadana, deben sacar mayor provecho de esta situación incorporando las TIC a los mecanismos formales de participación.

Para mejorar la participación ciudadana y contribuir con la calidad de los mecanismos de democracia directa y participativa, es fundamental



promover la observación ciudadana de estos mecanismos. Esto requerirá de un gran apoyo por parte de los órganos electorales, tanto en la convocatoria y acreditación de los observadores como en la capacitación y la creación de facilidades para la observación en sus distintas etapas. Para que se puedan desarrollar experiencias de observación de los MDD y MDP exitosas, se requerirá de:

- a.* Incorporar conocimientos y herramientas metodológicas de las experiencias latinoamericanas en observación doméstica de procesos electorales.
- b.* Extraer lecciones de las pocas experiencias en la región en materia de observación de mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana.
- c.* Llevar a cabo procesos amplios de capacitación a la ciudadanía y organizaciones sociales interesadas en la observación de los mecanismos de participación.
- d.* Identificar fuentes de financiamiento que puedan contribuir con iniciativas de observación ciudadana de instrumentos de participación.
- e.* Generar y proporcionar, de manera continua, información de parte de los órganos electorales que sea relevante para la observación ciudadana.
- f.* Crear facilidades de acreditación para el desempeño de las labores de las redes de observación que se puedan constituir.



Fuentes consultadas

- ALTMAN, David, "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y gobierno*, vol. XXII, núm. 2, 2005, pp. 203-232.
- _____, "Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en AL: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?", *Perfiles latinoamericanos*, 35, 2010, pp. 9-34.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, 2017.
- BARRIOS, Alejandra, *Observación electoral: De la Participación Ciudadana al control político*, Bogotá, IIDH-CAPEL, 2020.
- CABREJA POLANCO, Javier, "Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política", *Cuaderno Capel, Participación política e inclusión*, núm. 55, 2010, pp. 67-82.
- _____, "Debate electoral: propuestas sobre transparencia y políticas anticorrupción", *País dominicano temático*, 2020, pp. 8-12.
- BONEO, HORACIO, Manuel Carrillo y Leonardo Valdés, "La observación (internacional y nacional) de elecciones", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (comps.), México, FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, pp. 1072-1107.
- CASTILLO CUBILLOS, Mónica, "El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas urbanas, bajo el actual escenario de la gobernanza", *Revista CS*, núm. 23, 2017, pp. 157-180.

- COLECTIVOS Y ORGANIZACIONES VECINALES, E. S., *Jornada de evaluación de participación ciudadana: ¿cómo participa Madrid?*, Madrid, 2017.
- CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*, México, Gobierno de la Ciudad de México, 2019.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Congreso de la Unión, 2020.
- GALVÁN, Facundo Gabriel, "La observación electoral: apuntes para una discusión conceptual en América Latina", *América Latina Hoy*, núm. 70, 2015, pp. 17-36.
- GOBIERNO VASCO, CIDEC INNOVACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL, *Modelo para la evaluación de procesos participativos en la Administración Pública*, Vitoria-Gasteiz, CIDEC, 2017.
- GOBIERNO, X. C., *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Lisboa, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2009.
- GOLDFRANK, Benjamin, "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América latina: éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 2006.
- HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*, Barcelona, Paidós Ibérica, , 1994.
- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Manual de geografía, organización y capacitación para la preparación y desarrollo de la elección de las Copaco 2020*, México, IECM, 2020a.
- _____, *Información para personas observadoras acreditadas, integrantes de la Red de observación, personas expertas nacionales y visitantes extranjeras*, Ciudad de México, IECM, 2020b.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Manual de las y los observadores electorales*, México, INE, 2017.
- LATINOBARÓMETRO, *Latinobarómetro 2018*, Santiago de Chile, 2018.
- LISSIDINI, Alicia, "Democracia directa en América Latina: Avances, contradicciones y desafíos", en *Democracia participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Anja Minnaert y Gustavo Endara (comps.), Quito, Ecuador, Friedrich Ebert Stiftung, 2015, pp. 121-189.
- MEILÁN, Xabier, y Domenico Tuccinardi, "La observación electoral europea en América Latina. Un análisis de 15 años de recomendaciones (2000-2014)", *América Latina Hoy* 70, 2015, pp. 77-90.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL-COLOMBIA, *Día Electoral: Guía para Observadores*, Bogotá, MOE, 2018.
- NACIONALES, R. G., *Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*, Nueva York, GNDEM, 2010.



- NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Nueva York, Centro Regional de Información de las Naciones Unidas, 2015.
- _____, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1976.
- O'DONNELL, Guillermo, "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, núm. 128, 1993, pp. 62-87.
- _____, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Carta Democrática Interamericana*, Lima, OEA, 2001.
- _____, *Convención Interamericana sobre Derechos Humanos*, San José, Departamento de Derecho Internacional, 1969.
- RED GLOBAL DE MONITORES ELECTORALES NACIONALES (GNDEM), *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas*, Nueva York, GNDEM, 2012.
- RESTREPO, Darío I., "La participación social como construcción de interés público entre el Estado y la sociedad", *Nómaditas*, núm. 3, 1995.
- THOMPSON, José y Ricardo Valverde, "Observación Electoral", en *Diccionario Electoral*, San José, IIDH-CAPEL, 2017, pp. 751-762.
- VALVERDE, Ricardo, *Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su incidencia en los procesos políticos y electorales de la región: una nueva forma de participación política que llegó para quedarse*, México, UNAM-III, 2008.
- VALVERDE, Ricardo y Horacio Boneo, *La observación internacional y nacional de las elecciones*, San José, IIDH/CAPEL, 2004.
- WELP, Yanina, "Democracia directa", en *Diccionario Electoral*, San José, IIDH/CAPEL, 2017, pp. 262-275.
- XIX CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO, *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Lisboa, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2009.
- ZECHMEISTER, Elizabeth J., *El pulso de la democracia*, Nashville, LAPOP, 2019.
- ZOVATTO, Daniel, *Reforma política-electoral e innovación institucional en América Latina (1978-2016)*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2017.



La edición electrónica de *Manual de observación ciudadana de mecanismos de democracia directa y participativa* se terminó el 15 de mayo de 2021. El cuidado de la edición estuvo a cargo de María Teresa Sánchez Hermosillo, analista correctora de estilo. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.



Instituto Electoral de la Ciudad de México
Huizaches 25, Colonia Rancho Los Colorines,
Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx