

## **Observación de los Mecanismos de Democracia Directa y Participativa: una propuesta metodológica**

*Observation of the Mechanisms of Direct and Participatory Democracy: a methodological proposal.*

*Yuri G. Beltrán Miranda<sup>1</sup>*

La observación electoral juega un papel importante en la legitimación de la democracia. Es un mecanismo de incidencia en las políticas públicas, además de un derecho político-electoral. En el ámbito internacional, son un agente que permite establecer la legitimidad de los procesos electorales y sus resultados, muestra de ello es el trabajo de diversas instituciones que efectúan constantemente observación electoral (Centro Carter, OEA, CAPEL, IFES).

Las metodologías de observación están en constante cambio. La profesionalización de esta labor es de suma importancia, puesto que deben asegurarse de que los esquemas utilizados para las elecciones y los mecanismos de democracia directa y participativa cumplan con los estándares internacionales. Además, de sumar nuevos factores que incluyan el contexto de la actual crisis sanitaria mundial, adecuándose a la nueva realidad.

Sin embargo, en la actualidad conocemos un sinnúmero de metodologías para observar procesos electorales, no así de los mecanismos de democracia directa y participativa. La multiplicidad de ejercicios, versiones, variedad conceptual y que son distintos entre ellos, son probablemente las principales razones por la que no existen tantas metodologías para observar la democracia directa y participativa. Falta madurez en la observación de dichos mecanismos que permitan compararlo con los procesos electorales.

En la Ciudad de México, la observación ocurre de manera permanente, en virtud de que la legislación establece una serie de mecanismos de democracia directa y participativa que se pueden llevar a cabo durante todo el año, siempre y cuando se cumplan los requisitos. De ahí que, resulte prioritario establecer protocolos y metodologías de observación de estos mecanismos.

---

<sup>1</sup> Consejero Electoral del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

La presente investigación busca presentar una propuesta de reglas comunes para la elaboración o nuevos criterios de metodologías, integración de equipos de observación, así como la implementación de protocolos de seguridad sanitaria.

La estructura del presente trabajo será la siguiente:

1. Ejercicios de observación de mecanismos de democracia directa y participativa a nivel internacional e identificación de principios y reglas comunes en la observación.
2. Integración de equipos de observación multidisciplinarios que incluyan personas expertas en políticas públicas, democracia participativa, salud pública, seguridad cibernética, tecnologías de la información y comunicación.
3. Creación de metodologías de observación mixtas que vigilen las etapas de manera digital, así como la utilización de aplicaciones digitales a fin de conjuntar los reportes de los equipos de observación.

## **1. Introducción**

En un contexto de pandemia como el que se vive actualmente los organismos electorales se vieron obligados a actuar de manera rápida y efectiva, además de considerar las nuevas condiciones en la organización electoral y de participación ciudadana. Por su parte, la observación electoral sufrió al mismo tiempo de modificaciones sustantivas de cómo se venía llevando a cabo. La observación electoral debe ser replanteada e imaginada una vez más para saber cómo seguir contando con este garante de legitimidad en las elecciones, tanto a nivel doméstico como en su escala internacional.

Los procesos electorales no es el único en que las y los observadores se centran. Los mecanismos de democracia directa y participativa también están siendo motivo de análisis y estudio, aunque en menor escala, principalmente por su pluralidad conceptual y terminológica de sus procedimientos. Es momento de crear metodologías de observación para casos como los de la Ciudad de México, que dentro de sus marcos normativos de participación ciudadana se enmarcan diferentes mecanismos que propician una observación permanente y a largo plazo por parte de la ciudadanía interesada.

El presente trabajo se desarrolla en tres apartados: el primero, analiza a la observación electoral en un contexto de emergencia sanitaria, citando a los principales organismos internacionales y la manera en la que tuvieron que readaptarse para seguir realizando labores de observación electoral. El segundo conceptualiza los mecanismos de democracia directa y participativa, con el propósito de acotar lo que sería la base del estudio. El tercer apartado propone una serie de recomendaciones para poder generar metodologías de observación de los mecanismos de democracia directa y participativa incluyendo las medidas sanitarias necesarias en el contexto actual.

## **2. Observación electoral en el contexto de emergencia sanitaria**

La observación electoral es un factor crucial para garantizar la integridad y la gobernanza democrática. Esta actividad tiene como objetivo evaluar de manera independiente,

sistemática y global, los marcos normativos internos y la aplicación de los principios internacionales, las instituciones, los procesos y el contexto político relacionado con la celebración de elecciones. Sin embargo, en un contexto de crisis como en el que nos encontramos en este momento, la observación electoral se ha tenido que reinventar ante los desafíos que impone una pandemia de este tipo para los procesos electorales.

## **2.1 Documentos y protocolos de observación creados por organismos internacionales en tiempos de pandemia**

A inicios del presente año, la Organización Mundial de la Salud (OMS) informó sobre la existencia de un nuevo virus en Wuhan, provincia de Hubei, en China, denominado SARS-CoV 2 (COVID-19). El 11 de marzo de 2020, y debido a los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad, por su gravedad y por los niveles de inacción, la OMS determinó en su evaluación que el virus de COVID-19 era considerado una “pandemia”<sup>2</sup>. La emergencia sanitaria se propagó rápidamente a escala mundial y los gobiernos tuvieron que actuar para tomar distintas medidas y contener una situación tan inesperada. Los procesos electorales no fueron la excepción y muchos tuvieron que cancelarse o posponerse indefinidamente.

La celebración de elecciones es una de las actividades que moviliza la mayor cantidad de personas a la vez en un Estado determinado, y, en una crisis sanitaria, esto significa un alto riesgo de propagación y contagio de enfermedades, como es el caso del COVID-19 (CAPEL, 2020: 4).

Con una emergencia sanitaria que se iba conociendo conforme pasaban los días y la celebración de elecciones en distintas partes del planeta, diversas instituciones encargadas de la observación electoral reflexionaron acerca de la necesidad de realizar comicios que resguardaran la salud pública de manera primordial pero que al mismo tiempo respetaran los derechos políticos de las y los ciudadanos.

---

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud OMS. (27 de abril de 2020). *COVID-19: cronología de la actuación de la OMS*. <https://www.who.int/es/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19> consultada 11/08/2020.

A continuación, se presentan los documentos, artículos y repositorios o monitoreos publicados por organismos internacionales sobre las elecciones y la pandemia por el brote de COVID-19:

<b>Organismo</b>	<b>Nombre del documento</b>	<b>enlace</b>
<b>IIDH/CAPEL</b>	Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria	<a href="https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1652/fasc%3ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf">https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1652/fasc%3ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf</a>
	Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia	<a href="https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1644/dimensiones-que-inciden-en-la-organizacion-de-procesos-electorales-en-tiempos-de-pandemia.pdf">https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1644/dimensiones-que-inciden-en-la-organizacion-de-procesos-electorales-en-tiempos-de-pandemia.pdf</a>
	El Covid-19 y las elecciones en América Latina	<a href="https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1655/fasc%3ADculo-3-el-covid-19-y-las-elecciones-en-am%C3%A9rica-latina.pdf">https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1655/fasc%3ADculo-3-el-covid-19-y-las-elecciones-en-am%C3%A9rica-latina.pdf</a>
	Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia.	<a href="https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1754/fasc%3ADculo-4-lecciones-aprendidas-en-materia-de-organizaci%C3%B3n-de-elecciones-en-contexto-de-pandemia-y-post-pandemia.pdf">https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1754/fasc%3ADculo-4-lecciones-aprendidas-en-materia-de-organizaci%C3%B3n-de-elecciones-en-contexto-de-pandemia-y-post-pandemia.pdf</a>
	Elecciones en tiempos de crisis sanitaria: una mirada desde la sociedad civil. Organización Participación Ciudadana, República Dominicana; Fundación Construir, Bolivia y Corporación Participación Ciudadana, Ecuador.	<a href="https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1792/fasc%3ADculo-5-elecciones-en-tiempo-de-crisis-sanitaria-una-mirada-desde-la-sociedad-civil.pdf">https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1792/fasc%3ADculo-5-elecciones-en-tiempo-de-crisis-sanitaria-una-mirada-desde-la-sociedad-civil.pdf</a>
	Repositorio de noticias	<a href="https://www.iidh.ed.cr/capel/elecciones-y-covid19">https://www.iidh.ed.cr/capel/elecciones-y-covid19</a>
<b>IFES</b>	<i>Legal Considerations When Delaying or Adapting Elections</i>	<a href="https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid-19_briefing_series_legal_considerations_when_delaying_or_adapting_elections_june_2020.pdf">https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid-19_briefing_series_legal_considerations_when_delaying_or_adapting_elections_june_2020.pdf</a>
	<i>Safeguarding Health and Elections</i>	<a href="https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020.pdf">https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020.pdf</a>
	<i>Inclusion and Meaningful Political Participation</i>	<a href="https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_inclusion_and_meaningful_political_participation_july_2020.pdf">https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_inclusion_and_meaningful_political_participation_july_2020.pdf</a>
	<i>Preserving Electoral Integrity During an Infodemic</i>	<a href="https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_preserving_electoral_integrity_during_an_infodemic_june_2020.pdf">https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_preserving_electoral_integrity_during_an_infodemic_june_2020.pdf</a>
<b>IDEA Internacional</b>	Global Monitor of COVID-19's impact on Democracy and Human Rights	<a href="https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map?covid19=1">https://www.idea.int/gsod-indices/#/indices/world-map?covid19=1</a>

	Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones	<a href="https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones">https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones</a>
	Respuestas de los gobiernos al COVID-19	<a href="http://constitutionnet.org/state-of-emergency">http://constitutionnet.org/state-of-emergency</a>
	<i>Global Democracy &amp; Covid-19: upgrading international support. (enlace)</i> Co-publicado por: European Endowment for Democracy, The Carter Center, European Partnership for Democracy, European Network of Political Foundations, IFES, IRI, NDI, NED, Parliamentary Centre, WFD	<a href="https://www.idea.int/publications/catalogue/global-democracy-covid-19-upgrading-international-support">https://www.idea.int/publications/catalogue/global-democracy-covid-19-upgrading-international-support</a>
	<i>Political manoeuvres and legal conundrums amid the COVID-19 pandemic: the 2020 presidential election in Poland</i>	<a href="https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf">https://www.idea.int/sites/default/files/political-manoevres-and-legal-conundrums-2020-presidential-election-poland.pdf</a>
	<i>The potential impact of the COVID-19 pandemic on political finance systems: insights from recent public funding reforms</i>	<a href="https://www.idea.int/publications/catalogue/potential-impact-covid-19-pandemic-political-finance-systems?lang=en">https://www.idea.int/publications/catalogue/potential-impact-covid-19-pandemic-political-finance-systems?lang=en</a>
	<i>Holding or Postponing Elections During a COVID-19 Outbreak: Constitutional, Legal and Political Challenges in France</i>	<a href="https://www.idea.int/sites/default/files/publications/holding-or-postponing-elections-during-a-covid-19-outbreak.pdf">https://www.idea.int/sites/default/files/publications/holding-or-postponing-elections-during-a-covid-19-outbreak.pdf</a>
	Administrar elecciones bajo la pandemia COVID-19: la prueba crucial de la República de Corea	<a href="https://www.idea.int/publications/catalogue/managing-elections-under-covid-19-pandemic-republic-korea-crucial-test?lang=es">https://www.idea.int/publications/catalogue/managing-elections-under-covid-19-pandemic-republic-korea-crucial-test?lang=es</a>
	Elecciones y COVID-19	<a href="https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19?lang=es">https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19?lang=es</a>
<b>OEA</b>	Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia	<a href="http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf">http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf</a>
<b>Centers for Disease Control and Prevention (CDC-USA)</b>	<i>Considerations for Election Polling Locations and Voters</i>	<a href="https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/election-polling-locations.html">https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/election-polling-locations.html</a>
<b>COPPPAL</b>	Comportamiento del electorado en tiempos de pandemia / Observatorio electoral COPPPAL	<a href="https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2020/07/inf-comp-elec-t-de-pandemia-com.pdf">https://www.nodal.am/wp-content/uploads/2020/07/inf-comp-elec-t-de-pandemia-com.pdf</a>
<b>NDI</b>	<i>Political decision-making during a crisis</i>	<a href="https://www.ndi.org/sites/default/files/Crisis%20Response%20Teams%20English.pdf">https://www.ndi.org/sites/default/files/Crisis%20Response%20Teams%20English.pdf</a>

Fuente: elaboración propia.

Estos documentos, técnicos en su mayoría, recopilaron los aspectos clave que deberían ser considerados por los órganos electorales, los gobiernos en turno, así como la sociedad civil para tomar las medidas necesarias en una elección durante la propagación del COVID-19.

Estas recomendaciones están encaminadas a preservar la salud de la población pero que al mismo tiempo a contar con elecciones libres, justas y transparentes en tiempos de crisis.

## **2.2. Acciones llevadas a cabo en contexto de una emergencia sanitaria**

Sin lugar a duda, a partir de esta pandemia, existe un antes y un después para realizar ejercicios de observación electoral y ciudadana. Un ejemplo de ello es el Código de Conducta para observadores electorales que realizaron un grupo de organizaciones de la sociedad civil en las elecciones generales al Parlamento de Sri Lanka celebradas el pasado 5 de agosto del presente año<sup>3</sup>.

Entre las acciones que propusieron implementar durante el ejercicio de observación, salvaguardando en todo momento la salud, realizaron una guía de procedimientos para ser implementada durante todas las actividades de la jornada electoral.

Esta guía estuvo compuesta por las siguientes ocho acciones<sup>4</sup>:

1. Se seguirán todos los protocolos indicados por las autoridades sanitarias, la comisión electoral de Sri Lanka dará un estricto seguimiento para que el *staff* siga las indicaciones al pie de la letra.
2. Priorizar y dar preferencia a la comunicación y actividades de una manera online reduciendo al mínimo la posibilidad de reuniones persona a persona.
3. Se mantendrá la indicación de sana distancia de por lo menos un metro como base del *staff* y voluntarios, evitando el contacto físico.

---

<sup>3</sup> Las elecciones habían sido aplazadas desde el mes de abril debido a la pandemia del coronavirus, si bien la situación ha estado bajo control con menos de 3,000 casos y once muertos a nivel nacional. No obstante, las autoridades de Sri Lanka desplegaron a más de 15,000 oficiales sanitarios e inspectores de salud pública para evitar posibles contagios durante la votación. En la jornada electoral participaron el 71% de la población- por debajo del 77% de los comicios del 2015- lo que equivale a 16,2 millones de personas que acudieron a las urnas. <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/08/07/sri-lanka-el-primer-ministro-de-sri-lanka-gana-las-elecciones-parlamentarias-con-casi-el-60-por-ciento-de-los-votos/>

<sup>4</sup>ANFREL (1 de junio 2020) *COVID-19 and elections: ANFREL, Sri Lanka Elections Orgs release code of conduct for election observers*. <https://cmev.files.wordpress.com/2020/06/covid-19-observer-coc-english.pdf>

4. El lavado de manos es imperativo de preferencia con jabón y de no tener a la mano con líquido sanitizante.
5. El uso de cubrebocas es obligatorio para todo el *staff* así como la instrucción de su uso adecuado.
6. El uso de transporte público se reducirá al mínimo, el transporte privado usado durante todas las actividades será desinfectado antes y después de cada traslado.
7. Todo el *staff* y el voluntariado están obligados por la organización a llevar un reporte diario detallado de todas las actividades, lugares visitados y personas con las que hubo cualquier tipo de interacción, incluso siguiendo las indicaciones de distanciamientos social, a fin de que las autoridades sanitarias tengan toda la información en caso de ser requerida.
8. Se proveerá una cobertura de salud necesaria, así como un seguimiento puntual por equipos médicos, en caso de cualquier indicio de síntomas de COVID-19 se procederá a una inmediata acción de autoaislamiento.

Otras organizaciones como A-WEB, la Red Asiática de Elecciones Libres (ANFREL por sus siglas en inglés) y el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (DECO-OEA), dieron a conocer sus planes, estrategias y programas para seguir realizando ejercicios de observación durante el COVID-19<sup>5</sup>.

<b>A-WEB</b>	<b>ANFREL</b>	<b>DECO-OEA</b>
Cada paso para la organización de un Programa de Visitantes Electorales (PVE) debe ser reconsiderado.	Antes del despliegue en el país anfitrión, es importante seleccionar observadores apropiados de países de menor riesgo, para verificar la ruta de vuelo directa y para coordinar con las autoridades respectivas.	Implementación de un enfoque que incluya combinar la presencia de observadores en el país anfitrión y el uso de una plataforma virtual para los expertos, evitando de esta manera contra restar los desafíos como el tema de salud y la restricción de los viajes.
Durante la operación del PVE se realizarán revisiones antes y después de las reuniones de los síntomas de COVID.	Una vez que se encuentren en el país donde se llevará a cabo la misión se acatará: el distanciamiento social, el lavado	Priorizar el distanciamiento social, el uso de mascarillas, tomar todas las medidas preventivas de salud

<sup>5</sup> Ver: *Webinar on Election during COVID-19 Pandemic: Summary of main points.*  
<http://aweb.org/eng/bbs/B0000028/view.do?nttId=11851&searchCnd=&searchWrd=&gubun=&delcode=0&useAt=&replyAt=&menuNo=300069&sdate=&edate=&deptId=&isk=&ise=&viewType=&type=&countrySn=&pageIndex=1> (Consultado 12 de agosto de 2020).

	de mano, el uso de cubrebocas. Además, se llevará una bitácora detallada de las actividades diarias, así como el seguimiento de la salud de las y los observadores.	recomendadas. A través del sistema de reclutamiento de observadores con que cuenta el DECO, se buscó que vivan en el país donde se llevará la misión, además de entrevistas y pruebas COVID.
Una vez concluido el PVE, se deberá seguir obligatoriamente la política del propio país y observar los síntomas personales.	Reducción de los miembros que integran las misiones de observación.	utilización de plataformas virtuales (zoom) para realizar reuniones, además de una fuerte colaboración de las autoridades gubernamentales y electorales.
Los organizadores y grupos operativos del PVE deberán ser más precavidos y protegerse.	Sus innovaciones van de desarrollar aplicaciones para recolectar datos, además de una guía de COVID-19.	Se redujo el número de casillas a observar para el día de la elección, evitando con ello el contacto.
Los participantes del PVE recibirán el apoyo del organismo o país anfitrión, especialmente en proveer asistencia en el aeropuerto y migración, otorgar kit médico de prevención, etc.		

Fuente: *Webinar on Election during COVID-19 Pandemic: Summary of main points.*

De acuerdo con el cuadro anterior, estas organizaciones que realizan observación electoral coinciden en su mayoría con las medidas que debieron -o deberán- tomar en cuenta a partir de esta pandemia las misiones de observación electoral antes, durante y después del despliegue realizado. Llama la atención que la mayoría de estas decisiones están en priorizar o reconsiderar la atención de alguna invitación para observar cualquier proceso electoral, además de respetar en todo momento y de manera obligatoria las recomendaciones de las autoridades gubernamentales y electorales del país anfitrión.

### **3. Ejercicios de observación a los mecanismos de democracia directa y participativa**

Si bien la observación electoral a nivel mundial está sobrellevando una serie de cambios y reinventaciones en la manera en que solían desplegar las misiones de observación, resultará un desafío aún mayor para la observación de los mecanismos de democracia directa y participativa, principalmente por la falta de metodologías de observación.

A continuación, resulta primordial acotar el concepto de Democracia Directa y Participativa de la presente investigación ya que se pretende establecer parámetros y criterios para poder observar este tipo de ejercicios, -incluyendo un contexto de pandemia como la que vivimos actualmente- principalmente por las diferencias entre ellos, pero salvaguardando el ejercicio del derecho a una participación ciudadana plena y efectiva.

### **3.1 Conceptualizando a los mecanismos de democracia directa y participativa**

La democracia requiere de una interacción permanente con la ciudadanía. El voto es solo uno de tantos mecanismos para la intervención ciudadana en las decisiones del gobierno, ya que por sí solas, las elecciones no son garantía de democracia. Se necesita de una participación política activa para alcanzar un fin común que beneficie a la mayoría.

Uno de los requisitos claves de la gobernabilidad democrática es que los resultados de las políticas públicas sean congruentes con la preferencia mayoritaria del electorado. Precisamente, el hecho de que muchas legislaciones hayan incorporado mecanismos de democracia directa (MDD) dentro de su manera de hacer política es una muestra de los cambios para acceder al sistema y ofrecer nuevas vías para que la ciudadanía manifieste sus demandas y voluntades. Así, y como respuesta a la desconexión entre gobernantes y gobernados, se plantea entonces dejar que la gente tome más decisiones públicas importantes.

Con base en lo anterior, entendemos que el concepto de democracia directa se conecta de inmediato con la idea de participación ciudadana. En términos generales, algunos autores definen los MDD como los medios a través de los que la ciudadanía puede pronunciarse sobre la formulación de las decisiones del poder público (Altman, 2010; Zovatto, 2014; Ruth y Welp, 2015; entre otros). Aunque no existe consenso sobre qué es o qué mecanismos incluye la democracia directa, entre sus definiciones más elementales se encuentran aquellas que contemplan cualquier mecanismo a través del cual la ciudadanía puede decidir sobre materias específicas directamente en las urnas, más que solo para elegir a sus representantes (Payne *et al.*, 2005); haciendo especial referencia a las consultas populares en sus diversas formas jurídicas: referendo, plebiscito y revocatoria de mandato, por mencionar algunas.

Las conceptualizaciones con un repertorio más extendido también anexan la iniciativa legislativa, es decir, el derecho de las y los ciudadanos a proponer leyes al poder legislativo. Otras acepciones, aún más amplias, entienden que la democracia directa comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y otros instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública.

De ahí que, pese a que no existe tampoco consenso en la comunidad académica acerca de la distinción entre lo que abarcan la democracia directa y la democracia participativa –cuya línea se mantiene en la actualidad muy difusa–, se percibe que los conceptos se van ampliando cada vez más para incorporar herramientas que no necesariamente conllevan al ejercicio del sufragio pero que, a grandes rasgos, colocan al ciudadano en el centro como principio fundamental de las decisiones (Romero y Morales, 2017).

En el caso específico de la Ciudad de México, la reciente Ley de Participación Ciudadana estipula seis mecanismos de democracia directa, seis de democracia participativa y otros siete mecanismos de gestión, evaluación y control de la función pública de manera enunciativa y no limitativa<sup>6</sup>.

- Democracia directa: Aquella por la que el ciudadano puedes pronunciarte en la formulación de las decisiones del poder público. Estos son: Iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular y revocación de mandato.
- Democracia participativa: La que reconoce el derecho a la participación individual o colectiva en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria. Estos son: colaboración ciudadana, asamblea ciudadana, comisiones de participación ciudadana, coordinadora de participación ciudadana y presupuesto participativo.
- Democracia representativa: Con ella, el ejercicio del poder público se da a través de representantes (elegidos con nuestro voto) que fungen como portavoces de intereses generales, respetando reglas y mecanismos institucionales. Estos son: Audiencia

---

<sup>6</sup> <https://www.iecm.mx/nueva-ley-de-participacion-ciudadana/>

pública, consulta pública, difusión pública, rendición de cuentas, observatorios ciudadanos, recorridos barriales, red de contralorías ciudadanas y silla ciudadana.

La Ciudad de México ha innovado en reconocer nuevas maneras de participación ciudadana al ampliar el catálogo de lo que conocemos como mecanismos de democracia directa, participativa y representativa. Sin embargo, y aunado al interés de una participación ciudadana activa, observar estos mecanismos representa un reto en su seguimiento y vigilancia, puesto a que no aplican las mismas reglas entre ellos, mucho menos a las de un proceso electoral como para contar con metodologías de observación de tipo universal.

Con base en lo anterior, resulta relevante analizar los principios y reglas comunes para comprender qué es lo que hay que observar en los mecanismos de democracia directa y participativa.

### **3.1 ¿Qué se observa en los ejercicios de democracia directa y participativa?: pros y contras.**

En principio, los diseños de observación de los mecanismos de democracia directa y participativa deberán distinguir entre sus criterios de clasificación basados en el ámbito de aplicación: si son de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema), si son obligatorios (determinados por ley) o facultativos (con recolección de firmas y propositivos), si son consultivos o vinculantes; así como los catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, “desde abajo” (“*bottom up*”) o popular, o “desde arriba” (“*top down*”) o institucional.

También deberán distinguir entre procesos participativos para el diseño de políticas, el diseño de servicios y la participación colaborativa. Si bien las categorías no siempre pueden delimitarse con total claridad, el diseño de observación deberá atender a elementos como el alcance temático, la regulación, los requisitos de validación o la relación con el proceso de toma de decisiones.

Uno de los objetivos principales de la observación de estos procedimientos será conocer en qué medida el instrumento de participación está siendo eficaz a la hora de conseguir un cambio en la forma de operar de las administraciones y saber si están ayudando a mejorar las políticas y servicios que los incorporan.

Precisamente, los argumentos contra los mecanismos de democracia directa y participativa son diversos. Por ejemplo, se ha criticado con frecuencia que corren el riesgo de convertirse en una apelación a la ciudadanía para decidir asuntos de su injerencia, pero cuyos resultados terminan siendo sistemáticamente favorables a los gobiernos de turno. También se ha argumentado que establecen un juego de suma cero, mediante el cual la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo (sin posibilidades de concesiones respecto de los problemas presentados); y existe, además, un claro riesgo de tiranía de la mayoría sobre la minoría.

Simultáneamente, se afirma que grupos minoritarios de interés, con los recursos suficientes, pueden activar estos mecanismos para maximizar sus beneficios. Por esta razón, la observación de estos instrumentos participativos debe incluir entre sus objetivos tratar de determinar el alcance real que tiene la participación de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas o, en un sentido más amplio, en la gestión, evaluación y control de la función pública.

Ahora bien, contando con los insumos necesarios sobre la observación en tiempo de pandemia además de lo que resulta como objeto a observar, a continuación, se presentan...

#### **4. Metodologías de observación de procedimientos de democracia directa y participativa**

Después de la revisión de los protocolos propuestos por organizaciones internacionales, se concluye que para la elaboración de metodologías de observación de mecanismos de democracia directa y participativa se requiere una planeación detallada, que incluya la previsión de la conformación de equipos de observación multidisciplinarios, los insumos y

tecnologías que se utilizarán, así como las actividades antes, durante y después de los comicios a realizar.

Cabe señalar, que las metodologías deberán responder al interés particular de quien realiza la observación, así por ejemplo tendremos metodologías con enfoque al uso de tecnologías de la información y comunicación, sobre la participación de las mujeres o juventudes, de las medidas adoptadas por las autoridades para la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad o sobre el papel de las autoridades jurisdiccionales, solo por mencionar algunos ejemplos.

En los siguientes apartados se hará énfasis en los aspectos que se consideran necesarios incluir en las metodologías específicas que se elaboren para cada uno de los procedimientos de democracia directa y participativa.

#### **4.1. Equipos de observación**

La observación es una tarea que se ha profesionalizado a lo largo de los años, así como los intereses particulares de las organizaciones o grupos de observación. Los equipos que se conformen deberán contar con personas que tengan conocimientos y habilidades específicas que les permita desarrollar conclusiones que se complementen y evidencien todo el proceso.

Un ejemplo de lo anterior sería un estudio sobre la participación y las medidas adoptadas por las autoridades para la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad, en algunas de las etapas del mecanismo de democracia directa y participativa que se esté observando. Los equipos de observación deberán estar integrados por personas expertas en derechos humanos o en los grupos a los cuales se enfocará el estudio (personas en situación de calle, indígenas, afrodescendientes, etc.). Estos especialistas podrán crear instrumentos de observación con indicadores precisos a fin de que lleguen a conclusiones puntuales, documentadas y objetivas que contribuyan, por un lado, a evidenciar los aciertos y oportunidades de mejora, y por otro, presentar propuestas a fin de asegurar la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, invariablemente, los equipos de observación deberán conformarse por personas que hayan realizado dicha función en ocasiones anteriores, con el propósito de que aporten su experiencia previa y se realice una comparación con el ejercicio que se está realizando, que puede ser mediante mesas de intercambio de experiencias.

Las afirmaciones anteriores, no excluyen la participación de personas que inician labores de observación, por el contrario, fortalece la profesionalización a través de la transmisión de conocimientos especializados por parte de personas observadoras experimentadas, para formar a las nuevas generaciones de observadoras y observadores. Los grupos de observadores deben comprometerse en reclutarles y capacitarles para las funciones y objetivos que se tracen en las metodologías de observación.

Ante los retos que nos imponen los escenarios de emergencia sanitaria, los equipos que se integren para la observación, considerando que no solo se observará la jornada comicial, deberán incluir personas con experiencia en medidas sanitarias y con enfoque de salud pública, protección civil y las relacionadas con la contención de la propagación de virus altamente contagiosos.

Lo anterior, a fin de que se evalúe y se realicen recomendaciones sobre las medidas en materia de salud pública que están tomando, en las diferentes etapas que componen los procesos de democracia directa y participativa, las autoridades electorales.

Asimismo, los grupos de observación deberán establecer medidas de protección para las personas observadoras que estarán, en su caso, en campo el día de la jornada comicial o en alguna otra reunión pública que implique la concentración de personas, esto a través de Protocolos de seguridad sanitaria elaborados con base en las recomendaciones de las autoridades electorales o materia de salud pública, nacionales e internacionales.

#### **4.2.Utilización de redes sociales e instrumentos digitales**

El *Interactive Advertising Bureau* (IAB por sus siglas en inglés) oficina México, señala que en el año 2019 en el país se estimaba que el 67% de la población utilizaba internet. Además, que este medio cuenta con la mayor confianza (52%) en comparación de los medios tradicionales (radio 30% y televisión 37%). La gestión de los procesos electorales y los de democracia directa y participativa, no pueden prescindir del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's).

En el caso del Presupuesto Participativo de la Ciudad de México, se cuenta con un sistema informático para el registro de los proyectos específicos, uno para realizar la votación de manera remota y otro para el registro y capacitación de las personas interesadas en desempeñar labores de observación, solo por mencionar algunos.

Pasando al terreno de los grupos de observación, se considera que se pueden aprovechar las ventajas del uso de las TIC's, entre las que se encuentran, mejor comunicación, mayor colaboración entre los grupos de trabajo, incremento de la productividad, obtención de datos en tiempo real, seguimiento a reuniones, sesiones y juntas de trabajo sin tener que realizar traslados, así como la elaboración de documentos de trabajo colaborativos, como podría ser un documento en una plataforma interactiva.

Se propone que, para la elaboración de la metodología, se consideré utilizar medios digitales para la comunicación entre los miembros del grupo de observación. Pensando en gran escala, se puede desarrollar una aplicación digital que se comporte como una red social, mediante la cual el grupo de observadores vayan reportando los hallazgos encontrados, la aplicación también podría permitirles subir material que documente su labor de observación, a fin de concentrar la información y elaborar los reportes e informes finales.

Lo anterior cobra sentido si tenemos en cuenta que el 90% de los internautas en México utilizan smartphone, así como que el 84% están familiarizados con el uso de redes sociales (IAB México, 2019).

En cuanto al seguimiento de las reuniones virtuales, las autoridades electorales en México cuentan con canales oficiales de difusión a través de *Youtube, Facebook y Twitter*, muchas de las sesiones que se realizan son públicas y las transmisiones se hacen a través de estos medios, con lo que los grupos de observación pueden documentar los acuerdos y obtener insumos necesarios para su labor.

Realizar observación de manera remota permite que los grupos de observación puedan seguir más de una sesión al mismo tiempo, con lo que se hace eficiente su labor. Pensando en época de pandemia, entre menor sea la concentración de personas, mayor es el beneficio para la protección del derecho a la salud, por lo que utilizar las herramientas tecnológicas permite que por un lado no se descuide la labor de observación y se siga vigilando la actuación de las autoridades electorales y por otro, se contribuya a la contención del coronavirus.

Otro beneficio es que los costos económicos y de tiempo al realizar la labor de observación vía remota disminuyen, puesto que las y los observadores no invertirían en traslados.

Por lo anterior, se recomienda que las metodologías consideren dos tipos de observación, la primera, remota a través de medios digitales y con la utilización de redes sociales, así como la observación en campo de aquellas actividades que no se puedan realizar de manera remota.

#### **4.3.Propuestas de principales actividades a realizar en las diversas etapas de los mecanismos de democracia directa y participativa**

Para la realización de metodologías, un primer lugar se debe considerar qué tipo de observación se realizará: a corto plazo, es decir, que sólo incluya el día de la jornada comicial y sus resultados, o a largo plazo, que valora íntegramente la totalidad del proceso (Red de Conocimientos Electorales ACE Project, s.f.).

Como se expuso en los apartados anteriores, se considera que, en el caso de los mecanismos de democracia directa, se deberá realizar una observación a largo plazo, toda vez que estos

mecanismos no siguen las reglas de un proceso de elección popular, los actos previos son de suma relevancia para el resultado final.

Por ejemplo, en el caso del Presupuesto Participativo en la Ciudad de México, se tiene que las etapas a realizar son las siguientes: a) Emisión de la Convocatoria; b) Asamblea de diagnóstico y deliberación; c) Registro de proyectos por parte de la ciudadanía; d) Validación Técnica de los proyectos; e) Día de la Consulta; f) Asamblea de información y selección; g) Ejecución de proyectos; y h) Asambleas de Evaluación y Rendición de Cuentas (LPCCM, artículo 120, 2020).

Con lo anterior, puede evidenciarse que la observación, para que sea completa y genere resultados que tengan un impacto en la organización de estos mecanismos, deberá comprender desde la etapa de la convocatoria, hasta las asambleas de evaluación y rendición de cuentas.

Acotarse a solo el día de la consulta, nos proporciona una visión limitada de todo el proceso, puesto que no se tendría claridad de las razones por las que se determinaron los diferentes proyectos que son sometidos a consulta o sobre la participación de la ciudadanía, las observaciones que podrían surgir, en su caso, serán sobre la ubicación de las mesas de la consulta, la actuación de las personas responsables de atenderlas, el índice de participación, posibles actos o irregularidades, entre algunas otras.

Sin embargo, al ampliar las etapas de observación, se podrá realizar un análisis profundo de los proyectos sometidos a consulta. Desde las Asambleas de diagnóstico y deliberación, se conocerá qué es lo que la población de determinada demarcación territorial considera prioritario y si esos temas realmente están incluidos en los proyectos presentados, además se podrá evidenciar el trabajo que se realiza en los Órganos Técnicos de Dictaminación y si sus decisiones siguen las reglas marcadas por la Ley, además observar en qué sentido la población decide sobre el recurso y finalmente acompañar los trabajos de ejecución y rendición de cuentas de los proyectos que resultaren ganadores.

Para la verificación de los aspectos de interés en las diversas etapas que comprenden los procesos de democracia directa y participativa, se recomienda que el grupo de observación elabore cuestionarios de verificación, en los cuales se evidencien el cumplimiento o no de las reglas específicas de cada mecanismo.

Atendiendo a las recomendaciones de la Organización de los Estados Americanos, en el contexto de la pandemia producida por el COVID-19, se debe reconocer que no existe el riesgo cero, por lo cual se deben redefinir los procedimientos y protocolos de los procesos, incluidas las actividades de observación electoral, ante el riesgo de propagación del coronavirus hacia funcionarios electorales y ciudadanos (OEA 2020, 10).

Es evidente que las actividades en los procesos de democracia directa y participativa tienden a la concentración masiva de personas, dichas actividades deberán ser repensadas por las autoridades. Este replanteamiento debe asegurar los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como el derecho a la salud de las y los actores que intervienen en los procesos, tal es caso de las y los observadores. Lo anterior, deberá formar parte del objeto de estudio de la metodología que se plantee.

De acuerdo con la OEA, las medidas sanitarias para un proceso electoral que pueden contribuir a la mitigación del riesgo y el impacto de la pandemia, pueden incluir la distancia física entre las personas, la que se recomienda sea de un metro y medio, así como evitar darse la mano o abrazarse, higiene de manos a través del lavado frecuente con agua o jabón o el uso de gel antibacterial, estornudo de etiqueta, uso de máscaras protectoras, limpieza de objetos y superficies, buena ventilación y evitar aglomeraciones (OEA 2020, 17-18).

En esta misma línea argumentativa, los grupos de observación, previo a comenzar sus actividades, deberán elaborar un protocolo de seguridad sanitaria, que incluya medidas de protección con los estándares internacionales reconocidos por las autoridades de salud, así como exigir que las autoridades electorales también implementen protocolos y que éstos sean llevados a cabo durante todas las actividades que comprendan los procesos de democracia directa y participativa.

Finalmente, la metodología deberá culminar con la presentación de un informe, en el que se concentren los principales hallazgos del grupo de observación, de cada una de las etapas observadas, preferentemente deberá identificar de manera clara las buenas prácticas, las oportunidades de mejora, así como las propuestas concretas a las que se lleguen una vez que se analice de manera objetiva los resultados obtenidos. Dicho documento podrá verse fortalecido con la presentación de evidencia fotográfica, así como de anexos que se consideren relevantes, tales como los cuestionarios de verificación.

## **5. Conclusión.**

A manera de conclusión, se considera que una metodología de observación para mecanismos de democracia directa y participativa debe contener por lo menos los siguientes puntos:

- Observación amplia que incluya todas las etapas o la mayoría de estas, priorizando la observación digital; asimismo, implementar protocolos de seguridad sanitaria para las actividades que conlleven concentración de personas.
- Conformación de equipos de observación que consideren la inclusión de personas especialistas y/o con experiencia específica en los temas en los que se enfocará el estudio, así como de personas que no hayan realizado ejercicios previos de observación, a fin de formar a las nuevas generaciones de observadoras y observadores.
- Analizar los procesos de democracia directa y participativa atendiendo a los temas de interés de los grupos de observación.
- Crear indicadores para medir la actuación de las autoridades electorales con base en los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas, así como el grado de cumplimiento de los principios de la función electoral y las leyes que regulan los mecanismos de democracia directa y participativa.
- Se pueden generar cuestionarios de observación para verificar aspectos específicos de cada etapa, mismos que serán llenados por los integrantes del grupo de observación, a fin de concentrar los principales hallazgos en el informe final.

- Presentar un informe final que señale de manera precisa los principales hallazgos en cada una de las etapas, señalando las buenas prácticas, áreas de oportunidad y propuestas de mejora.

## 6. Bibliografía

- Altman, David. (2005). “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, II semestres, pp. 203-232.
- Altman, David. (2010). “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?, *Perfiles Latinoamericanos*, enero-junio 2010, pp. 9-34.
- CAPEL (Abril 2020). *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para la celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1652/fasc%C3%ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf>
- Gamble, Barbara S. (1997), “Putting Civil Rights to a Popular Vote”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 1, pp. 245-269.
- IAB México, Interactive Advertising Bureau, (2019). *Estudio de consumo de medios y dispositivos entre internautas mexicanos*. Recuperado de: [https://www.iabmexico.com/wp-content/uploads/2019/05/IABMx\\_ECMYD2019\\_VPrensa.pdf](https://www.iabmexico.com/wp-content/uploads/2019/05/IABMx_ECMYD2019_VPrensa.pdf)
- LPCCM. Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. (2020). México: Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/394fa901ac5d1dae074b24848ab66998265eb2fa.pdf>
- OEA, Organización de los Estados Americanos, (2020). *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Recuperado de: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf> [Último acceso: 11 Agosto 2020].

- Payne, Mark., Zovatto, Daniel., y Mateo, Mercedes. (2006). La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-importa-Democracia-y-desarrollo-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- Red de Conocimientos Electorales ACE Project, s.f. Enciclopedia ACE - Versión 2.0. [En línea] Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/po/poa03.htm>
- Romero, G., y Morales, G.N. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en México. En Romero, G., y Morales, G.N. (Coord). Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global (pp. 251-264). Ciudad de México: tirant lo blanch.
- Saskia Ruth y Yanina Welp. Mecanismos de democracia directa y poder en América Latina. Recuperado en: [http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Ruth\\_Welp%202015%20Seminar%20USAL.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Ruth_Welp%202015%20Seminar%20USAL.pdf)