

# **Análisis de la figura de observador electoral en Querétaro en las elecciones concurrentes 2017-2018: retos y alcances**

César Mauricio Burgos Chaparro

Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma de Querétaro

Coordinador de Participación Ciudadana en el Instituto Electoral del Estado de Querétaro

[cesar.burgos@ieeq.mx](mailto:cesar.burgos@ieeq.mx)

[cmburgos@gmail.com](mailto:cmburgos@gmail.com)

## **Introducción**

Toda democracia debe sustentarse en un sistema electoral robusto y sólido que brinde certeza a la ciudadanía sobre el procedimiento y el resultado de las elecciones. Uno de los elementos que ayuda a dotar de certeza es la observación de todo el proceso electoral por parte de agentes externos, diferentes a los actores políticos y a las instituciones electorales.

En México y en otras partes del mundo existe la figura de “Observador/a Electoral” para dar seguimiento a las elecciones nacionales y locales y además, se han desarrollado también en varios países la figura de “Observadores Electorales Internacionales” teniendo entre otros fines, la comparación de los sistemas electorales entre países y la observación de mejores prácticas.

El presente trabajo es un análisis con fines descriptivos para tratar de abonar a una ulterior evaluación de esta relevante figura. En un primer momento, se hablará de la importancia de la observación electoral y su impacto en una democracia de calidad; posteriormente se tratará de la magnitud de la participación en el proceso electoral local; como tercer punto, se hablará del proceso de registro y capacitación; en cuarto lugar, se tratará sobre la naturaleza u origen de las y los observadores electorales y por último se hablará sobre el seguimiento y efecto de sus actividades. En este sentido surgirán preguntas como ¿las y los

observadores son de carácter independiente?, ¿pertenece a alguna asociación o a algún partido político?; ¿el proceso de registro y capacitación es suficiente o insuficiente?; ¿el número de reportes de observación es adecuado?, ¿tienen algún efecto?, ¿hay algún seguimiento a la actividad de observación una vez terminado el proceso electoral?, ¿se difunden con suficiencia los resultados de la observación?, entre otros cuestionamientos. Mi postura en la presente ponencia es que la actividad de la observación electoral debe robustecerse aún más desde la legislación pues presenta algunos puntos de mejora que significan nuevos retos y sus alcances si bien han sido positivos pueden ser mayores y mejores.

### **Importancia de la figura de Observador Electoral**

Como se mencionó anteriormente, la figura de observador/a se ha convertido en un elemento crucial en los procesos electorales actuales dado que ayuda a dotar de certeza, transparencia y legitimidad durante todo el proceso. La presencia de agentes externos a las instituciones políticas y electorales refresca el proceso y lo hace más visible y más cercano a la ciudadanía. La participación ciudadana en la observación electoral, sin embargo, no siempre ocurre de manera sencilla y no necesariamente es copiosa. ¿Cuántas y cuántos observadores se necesitan para poder decir que un proceso electoral ha sido suficientemente vigilado y acompañado?, sin duda, no hay una respuesta clara al respecto y depende de la magnitud del padrón electoral, del número de casillas y de la relevancia que tenga para las y los votantes la elección de la que se trate.

Lo anterior nos puede llevar a cuestionarnos si lo que importa es la cantidad o la calidad de las y los observadores y observadoras, entendiendo el atributo de calidad como el elemento que nos muestra el conocimiento sobre el proceso electoral, la capacitación y la posterior retroalimentación que puedan tener y hacer las y los observadores/as. Mi opinión es que ambos atributos son necesarios: si bien no hay un número deseable exacto de participantes para cada elección, país o estado, sí debe ser obligación de los institutos electorales promover el interés en la observación entre la ciudadanía sin esperar a que lleguen a registrarse de manera espontánea y, por otro lado, deben ofrecerse capacitaciones suficientes para poder desarrollar sus actividades con conocimiento amplio. Esto nos remite a hablar sobre estrategias para captar observadores/as, de lo cual se hablará más adelante.

La relevancia de la observación electoral tiene verificativo no solo en términos de participación ciudadana, lo cual de suyo es ya de por sí relevante, sino también en el ámbito de la educación cívica. Una sociedad que se reconozca a sí misma como democrática, dista mucho de serlo si participa en cuestiones sociopolíticas solo cuando emite su voto –a pesar de que exista un sistema electoral con elecciones periódicas y alternancia como en el caso de México y de muchos estados de la República-; si tiene un escaso conocimiento del proceso electoral, de las instituciones políticas y electorales, de sus derechos y obligaciones y si muestra poco interés en la vigilancia y la observación de la vida pública. La capacitación que se puede otorgar a las y los observadores/as abona justamente a la educación cívica pues ayuda a colocar en el interés de las y los participantes los puntos mencionados, coadyuvando a dotar a la sociedad de mayores instrumentos para la conformación de una democracia de mayor calidad. Sin duda el concepto “calidad de la democracia” es controvertible y se ha escrito mucho al respecto, sin embargo, no es objetivo de esta ponencia ahondar en el tema. Sirva para este caso entender como elementos mínimos deseables en una democracia de calidad, la existencia de instituciones electorales profesionales y robustas, un sistema electoral justo y equitativo, alternancia en el poder, instrumentos de participación ciudadana efectivos, por mencionar algunos.

### **Magnitud de la observación electoral en el último proceso electoral**

Lo que presento en esta ponencia son los resultados de la participación electoral en Querétaro en el reciente proceso electoral 2017-2018. Al cierre de la convocatoria, que fue el día 7 de junio de 2018, se recibieron solo en el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, quinientas veintidós solicitudes, respecto de las cuales, cuatrocientos setenta ciudadanas y ciudadanos acudieron a tomar el curso de capacitación y posteriormente fueron acreditados por la Junta Local del Instituto Nacional Electoral.

El total de los/as observadores/as en Querétaro fue de setecientos ochenta, tomando en cuenta las solicitudes recibidas por ambas instituciones, por lo que las solicitudes hechas al Instituto Electoral del Estado de Querétaro representaron el sesenta por ciento del total. Cabe señalar que sin haberlo buscado de manera explícita, se alcanzó casi perfectamente la paridad de género pues el cincuenta y uno por ciento de las solicitudes fueron hechas por mujeres y el cuarenta y nueve por ciento restante fueron hombres.

La siguiente es una tabla que muestra la evolución en la magnitud de la observación electoral recibida en el Instituto Electoral del Estado de Querétaro en los últimos procesos electorales:

**Tabla 1. Observadores/as electorales registrados por el IEEQ por año de elección.**



Fuente: Elaboración propia con base en datos institucionales.

Como puede observarse, desde que existe la figura y se lleva un registro, en cada elección las solicitudes y acreditaciones han ido en aumento, verificándose un notable crecimiento en las dos últimas elecciones (2015 y 2018). Sin duda, podría mencionarse que una de las explicaciones de la alta participación en el último proceso electoral sería que se trató de una elección presidencial y no sólo eso, sino que fue una elección histórica, no sólo por el número de cargos a elegir sino por las características sociopolíticas que llevaron al ganador a obtener uno de los resultados más amplios de la historia reciente; sin embargo, puede observarse la elección del 2012, que también fue una elección presidencial, en la que por lo general hay más participación electoral y, sin embargo, los números fueron significativamente menores.

## **¿Cómo lo logramos?**

¿Cómo fue que en 2018 logramos tener ese número inusual de observadores electorales? Sin desestimar las características anteriormente mencionadas, considero que también fueron útiles las acciones que llevamos a cabo como instituto y la estrategia desarrollada, que se trató básicamente no solo en esperar sino en salir a buscar.

Primeramente se hizo promoción de las convocatorias en los veintisiete consejos distritales y municipales con los que contamos para que se fijaran en sus estrados y se dio además la instrucción de que se difundieran en los lugares públicos de mayor concurrencia en todos los distritos electorales y municipios de la entidad. Se produjeron y distribuyeron más de mil trípticos con la convocatoria y se realizó una difusión activa en la página web y en las redes sociales del instituto, además en un programa denominado Portavoz (mensajes vía WhatsApp con información electoral) y en diversos medios de comunicación.

Todo lo anterior sin embargo, se trata de esperar; es decir, esperar que la ciudadanía escuche, vea y lea los mensajes, se interese y busque a las instituciones para solicitar su registro. Lo anterior por supuesto, no está mal y considero que da resultados; sin embargo, decidimos también salir a buscar. Aprovechando los convenios que se tienen con las universidades y con distintas instituciones de educación superior, las visitamos con el fin de ofrecerles pláticas de inducción sobre la observación y otros tópicos electorales. Se logró tener contacto con ochocientas personas, en su mayoría estudiantes y jóvenes. Se buscó que en la medida de lo posible, quienes estuvieran interesados pudieran conectar la actividad de observación electoral con algún proyecto de clase, para lo cual se necesitaba el aval de la institución académica visitada y de algún profesor de una asignatura afín al tema electoral. Cabe señalar que en ningún momento las y los estudiantes fueron presionados u obligados a participar y no todas aquellas personas que recibían la inducción solicitaban su registro.

Por otro lado, hubo también un acercamiento con un grupo denominado Observatorio Ciudadano, el cual congrega principalmente a universidades y cámaras empresariales y de comercio, quienes también participaron activamente en la capacitación y estuvieron presentes en varios de los momentos del proceso electoral.

Por último, una vez que solicitaron su participación, se les capacitó y les fue entregada su acreditación, no se les dejó solos, sino que además de invitarlos formalmente a las distintas etapas del proceso electoral y a los lugares en los que se desahogan tales como el consejo general, los consejos distritales y municipales, las bodegas electorales, las oficinas centrales y las propias casillas, fueron invitados a dos eventos propuestos por la Comisión Transitoria de Observación y Acompañamiento Electoral del Consejo General específicamente para la mayor capacitación de las y los observadores electorales así como para la promoción y difusión de la actividad de observación para la captación de más participantes. Dichos eventos fueron, el primero, un diálogo entre observadores y observadoras electorales con la participación de Consejeros y Consejeras del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en el que se compartieron experiencias de observación tanto a nivel local como nacional e internacional. El segundo, fue un panel de especialistas sobre observación electoral y “*fake news*” en el que acudieron personalidades de organizaciones como Verificado 2018, la División Científica de la Policía Federal, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Universidad de la Comunicación, entre otros. Con lo anterior, se buscó que las y los observadores se sintieran cercanos a la institución, capacitados y que se propiciara un diálogo abierto con ellos.

### **Proceso de registro y capacitación**

El proceso de registro es relativamente simple: el/la interesado/a solicita su registro, se revisa que cumpla con los requisitos y se llena un formato. Posteriormente se le da una capacitación y se llena otro formato y un comprobante. Ambos formatos son remitidos a la Junta local del Instituto Nacional Electoral quien al final es quien determina si otorga o no la acreditación. Cabe mencionar que la reglamentación vigente, establece que es el Instituto Nacional Electoral el único facultado para expedir las acreditaciones, mientras que las solicitudes y la capacitación pueden ser llevadas a cabo por ese instituto o por los Organismos Públicos Locales Electorales.

Si bien los números de participación son muy optimistas, es necesario detenerse a revisar el tema de la capacitación. La legislación establece un mínimo de horas y sesiones, sin embargo, en la práctica, se pudo observar que, aunque algunos/as de los y las solicitantes ya

tienen algún conocimiento previo sobre temas electorales, los contenidos propuestos por el Instituto Nacional Electoral resultan insuficientes, por lo que es necesario ampliar los contenidos y las horas dedicadas a ello. Esto sin duda afecta a la dinámica de “captación” de observadores/as y representa un reto respecto a la relación cantidad y calidad mencionada líneas arriba, pues a mayor tiempo de capacitación se reduce el tiempo para la difusión y la recepción de solicitudes.

En el material ofrecido por el Instituto Nacional Electoral (presentación electrónica y manual impreso) y en el material ofrecido por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (adenda al manual) se habla principalmente de generalidades del proceso electoral, por ejemplo: el modelo ciudadano del conteo de votos; elementos básicos del sistema electoral mexicano federal y local; las características del voto en México; los cargos a elegir en las elecciones concurrentes según el caso; la geografía electoral; las características, requisitos, funciones, derechos y obligaciones de las y los observadores electorales; las principales características de estructura y organización del Instituto Nacional Electoral y de los Organismos Públicos Locales Electorales, así como la naturaleza, derechos y obligaciones de los partidos políticos y de las candidaturas independientes. También se tocan los temas relativos a las etapas del proceso electoral, al desarrollo de la jornada electoral y a los cómputos distritales. Si bien pareciera una capacitación exhaustiva, al final comúnmente se expresaban dudas más detalladas acerca de los procedimientos y los documentos utilizados en cada una de las etapas y de los lugares en los que se desarrolla el proceso electoral. Por lo anterior, una propuesta sería que se revisara nuevamente la capacitación para observadores de tal modo que como dije anteriormente, se instaurara de manera modular una capacitación similar a la que reciben tanto los/as capacitadores/as-asistentes electorales, como las y los consejeros distritales y municipales, con el fin de dotar de mayores herramientas a quienes deseen desempeñar la función de observación electoral. Se trata de explicar a detalle todo lo que podrían observar ya no sólo de manera general sino de manera específica; además podrían desarrollarse instrumentos de evaluación y autoevaluación cuyos resultados no fueran limitativos, pero que permitieran al participante medir su nivel de conocimiento y promovieran un mayor interés en la participación.

## **Naturaleza de los/as observadores/as: ¿independientes, de asociaciones o de partidos políticos?**

La normatividad es muy clara acerca de los requisitos para solicitar el registro como observador/a electoral. Uno de los más importantes es no ser candidato o candidata a un cargo de elección popular. Si bien no limita la participación de la observación electoral a las y los militantes de un partido político, valdría la pena discutir acerca de este fenómeno.

Las solicitudes independientes o individuales reflejarían el interés cada vez más creciente de las y los ciudadanos en el conocimiento, vigilancia y observación, probablemente no sólo de los temas electorales sino de cualquier tema de carácter público y es obligación de las instituciones electorales dotar de las herramientas necesarias para que la ciudadanía interesada pueda acceder a la información que requiera para el mejor desempeño de su función de observación.

Las solicitudes de asociaciones de la sociedad civil son también muy importantes y deseables porque por su carácter asociativo suelen tener mayor impacto y generalmente cuentan con mayor *expertise*, por lo que su participación enriquece cualquier asunto público, además de que, al de grupos de personas, aumenta de manera lógica el número de participantes tanto en cantidad como en calidad.

Las solicitudes de miembros de partidos políticos presentan por su parte ciertos elementos a discusión. Uno de ellos es la naturaleza misma de la observación. Una de las características deseables de cualquier observador/a es la imparcialidad. Podría decirse que un/a observador/a ideal es aquel que está interesado/a en el desarrollo del proceso electoral y en la legalidad y certeza del mismo, no necesariamente en el resultado electoral. Un miembro de un partido político probablemente esté más interesado en que exista un resultado electoral favorable a su partido y no tanto en el desarrollo correcto de los procedimientos relativos al proceso electoral y, aunque efectivamente esté interesado en la vigilancia del proceso en su conjunto, existe la figura de representante de partido ante los consejos y ante las mesas directivas de casilla, en el que además de observar, puede defender legítimamente los intereses del partido político al que pertenezca.



Lo anterior nos podría llevar a preguntarnos si es pertinente o no limitar la participación en la observación a las y los militantes de partido. En el caso del presente proceso electoral en Querétaro, cuando detectamos que algún solicitante era militante de algún partido político, se buscó por medio de la capacitación aclarar la diferencia de funciones entre un/a representante de partido y un/a observador electoral para evitar confusiones y posibles conflictos. Un debate similar en la actualidad es el relativo a las candidaturas independientes. No se trata en ningún caso de eliminar derechos políticos a las y los ciudadanos sino de respetar la naturaleza que les dio origen a las figuras mencionadas. Esto, sin duda, como se ha mencionado, es un debate actual y es intención de esta ponencia dejar la discusión abierta, si bien mi postura personal es la de restringir la función de la observación a la ciudadanía no militante, dado que un/a representante de partido puede realizar en su función también observación electoral.

### **Seguimiento a la función de observación**

Respecto al seguimiento a la función y desempeño de las y los observadores y observadoras electorales, considero que es una tarea pendiente de la cual se pueden obtener mejores resultados. La legislación federal no contempla la entrega obligatoria de reportes por parte de las y los observadores y observadoras; lo cual, si bien es una medida correcta pues al obligar podría estar desincentivando la participación, provoca también que con frecuencia, la mayoría de las y los observadores y observadoras terminen sus actividades sin retroalimentación alguna para la institución electoral.

Hasta el día de hoy, por ejemplo, se han recibido solo cuatro reportes de parte de quienes solicitaron su registro ante el Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Aunque es claro que no necesariamente se esperarían el mismo número de reportes que de participantes dado que algunos/as participan como asociaciones, es claro que la relación entre observador/a e instituto electoral disminuye considerablemente y las posibilidades de obtener información que alimente al desarrollo de futuros procesos electorales disminuye. Es por lo anterior que se vuelve una necesidad elaborar estrategias para recoger las observaciones y evaluaciones de las y los ciudadanos y ciudadanas que participaron. Establecer con ellas y ellos una comunicación constante y robusta para que se nutra el quehacer de las y los responsables de llevar a cabo las elecciones. Lo anterior puede

realizarse no sólo con los reportes entregados sino con la realización de foros, conversatorios, publicaciones y difusión masiva de los resultados de estas actividades.

## **Conclusión**

La actividad de la observación electoral se ha estado convirtiendo sin duda en uno de los pilares de las democracias modernas. La participación de las y los observadores ha estado dotando de certeza y legalidad a los procesos electorales además de abonar a la confianza en las instituciones electorales por parte de la ciudadanía, por lo que sus alcances, aunque pueden ser mejores, han sido positivos. Es deseable mantener y robustecer la figura de observador/a electoral dotándola de mayores y mejores herramientas para incrementar y nutrir el acompañamiento mutuo entre observadores/as e instituciones. Propuestas de mejoras a la legislación, mayor difusión y diversificación de estrategias para la captación de la participación son algunos de los retos que se presentan.