

GUÍA DE BUENAS PRACTICAS EN LA REALIZACIÓN DE CONSULTAS CIUDADANAS.

Abril, 2019

CONTENIDO.

PRESENTACIÓN	1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS CONSULTAS PÚBLICAS	2
SISTEMAS PARA RECABAR LA OPINIÓN CIUDADANA	3
BUENAS PRÁCTICAS PARA LA REALIZACIÓN DE REFERENDOS Y CONSULTAS CIUDADANAS	9
LA IMPORTANCIA DE LA SELECCIÓN DE TEMAS.....	9
PRÁCTICAS PARA FACILITAR LA PARTICIPACIÓN EN UN REFERÉNDUM O UNA CONSULTA PÚBLICA.....	11
PRÁCTICAS PARA LA REDACCIÓN DE LOS ENUNCIADOS QUE SE LE PEDIRÁ A LOS CIUDADANOS VALOREN Y ELIJAN.	12
INNOVACIONES TECNOLÓGICAS SUSCEPTIBLES DE APLICARSE EN REFERENDOS (COMO CASILLAS EN LÍNEA, SISTEMAS DE ENCADENAMIENTO DE BLOQUES, ETCÉTERA)	13
LISTADO DE DOCUMENTOS ANEXOS	14
REFERENCIAS	15

PRESENTACIÓN.

Las consultas populares son mecanismos de participación ciudadana que han sido empleados desde los orígenes de la democracia y han servido hasta nuestros tiempos para conocer la opinión de la sociedad respecto de algún asunto de trascendencia para la vida de su comunidad.

Las democracias en el mundo entero han recurrido a la consulta popular para involucrar a la sociedad en los asuntos que son prioritarios de su vida colectiva, en un ejercicio de participación directa que favorece una forma de gobierno más cercano a la ciudadanía.

Estos ejercicios han sido práctica común de las democracias que han buscado ampliar los alcances de la participación ciudadana más allá del sufragio electoral, ofreciendo a la sociedad mecanismos

La AMAI fue fundada en 1992. Es una agrupación independiente de organizaciones y personas que realizan distintas fases del proceso de generación y transformación de datos para la toma de decisiones en ámbitos sociales o de negocios. Está dedicada a propiciar y promover la profesionalización de esa cadena productiva, mejorar su calidad y fomentar que se reconozca su compromiso con el desarrollo de México. A la fecha cuenta entre sus asociados a 75 empresas.

alternativos de participación para incidir de manera directa y cotidiana en las decisiones públicas; Suiza, Francia y Estados Unidos ofrecen experiencias elocuentes en su larga tradición de participación directa. Así, la consulta popular ha demostrado ser, aquí y allá, una forma complementaria de participación a la que ofrece nuestro sistema de democracia representativa.

Desde la teoría, las consultas populares constituyen un mecanismo de democracia directa que posibilita el autogobierno, en donde la ciudadanía tiene el poder de tomar las decisiones sobre los asuntos que más le afectan. Es, desde una perspectiva conceptual, una forma más pura de democracia, pues supone el involucramiento constante y permanente de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como su rol decisivo en las determinaciones que dan rumbo a su vida comunitaria.

Las consultas populares también juegan un papel relevante en la legitimación de las decisiones públicas, de las leyes y hasta del desempeño de los gobiernos; son ejercicios que han mostrado ser eficaces para contar con el respaldo social de las determinaciones fundamentales para una nación. Este respaldo, además, implica un efecto de corresponsabilidad y compromiso de la ciudadanía con las decisiones que afectan su propio destino.

Idealmente, las consultas populares como mecanismo de participación asumen la deliberación como parte orgánica de la toma de decisiones colectivas. Ello significa que las consultas populares deben tener un componente informativo, explicativo, pedagógico, que permita a los ciudadanos contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones y el entendimiento de sus implicaciones.

Las consultas populares tienen, además, la virtud de promover la participación ciudadana y empoderar a la sociedad: se trata de mecanismos que cuando son instrumentados con base en procedimientos y estándares rigurosos, propician un círculo virtuoso entre gobernantes y gobernados.

Buscando enriquecer el diálogo público sobre las consultas populares en México, la AMAI ha preparado este documento que contiene reflexiones y aprendizajes sobre el uso de referéndums y otros mecanismos para recabar la opinión de la ciudadanía sobre temas de interés nacional. Se incluye también documentación complementaria relevante al tema.

Este documento ha sido elaborado con el ánimo de contribuir a los esfuerzos del Gobierno de México para promover una democracia abierta y plena.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS CONSULTAS PÚBLICAS.

Si bien algunas referencias marcan que ya desde la época de los romanos se hicieron referendos de decisiones de impacto público, la primera experiencia internacional como tal se presentó en Francia en 1793. Durante los siguientes 150 años fue conocida, si bien escasa la práctica de consultar con los ciudadanos asuntos para elaborar políticas públicas.

Pero desde hace medio siglo, la incidencia de referendos y otros tipos de consulta pública se ha incrementado de manera sostenida. Esto puede deberse a una combinación de varios factores, entre los que destacan el crecimiento demográfico, el desarrollo de las tecnologías de comunicación registrado en el mundo entero, el creciente acceso de segmentos sociales diversos a la participación en la toma de decisiones públicas (por ejemplo: las mujeres, las minorías), y la cada vez mayor exigencia de la sociedad para ser tomada en cuenta en las decisiones que afectan su vida comunitaria más allá de los calendarios electorales. El auge de las consultas populares también se debe a la complejidad en la generación de políticas públicas en las sociedades contemporáneas, así como a la necesidad de los gobiernos democráticos de contar con el respaldo ciudadano en las decisiones que son fundamentales de su gestión.

Es así que la práctica de las consultas y los referendos se ha extendido internacionalmente, aunque con una mayor presencia en el continente europeo. Solamente en Suiza, en los últimos 30 años se han realizado más de 250 referendos federales; la práctica también ha sido frecuente en Italia (más de 50 consultas en el mismo período) y en otros países como Eslovenia, Lituania, Eslovaquia, Irlanda (más de 20). En Latinoamérica ha sido menor la incidencia, en donde destaca el caso de Uruguay (12 referendos federales desde 1990).

Recientemente se han dado casos que generaron gran atención pública, no solamente en los países en donde se realizaron estos ejercicios, sino más allá de sus fronteras. Tal es el caso del referéndum de 2016 en la Gran Bretaña para determinar la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea (el llamado *Brexit*); o el plebiscito en Colombia celebrado ese mismo año para verificar el respaldo público a los acuerdos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

También se ha hablado mucho acerca de la posibilidad y pertinencia de consultas en ciertas entidades o regiones para volverse territorios independientes (Quebec, Cataluña, Escocia, por ejemplo).

Por otra parte, hay países en los que se ha establecido por ley el requerimiento de consulta pública para asuntos como la incorporación o desincorporación a tratados internacionales, ciertas enmiendas a las constituciones federales, o la promulgación de leyes sobre temas sensibles (como el caso del aborto).

SISTEMAS PARA RECABAR LA OPINIÓN CIUDADANA.

Existen diversos mecanismos para recolectar información sobre lo que opina la población respecto de los distintos asuntos públicos que pueden ser sujetos de un proceso de toma de decisión, en particular cuando se trata de información que puede ser utilizada para la definición de políticas públicas.

Para que estos mecanismos que en general se conocen como *consulta ciudadana*, sean válidos, es prioritario que pueda garantizar que la información recabada efectivamente representa la opinión de la población consultada. Ello se puede lograr mediante dos estrategias: dando oportunidad a que

todos los miembros de la población den su opinión, o bien, seleccionando a un grupo de éstos y que su información sea aplicable a todo el universo.

A continuación se explican los mecanismos en los que se da oportunidad a la totalidad de la población para participar en una consulta popular, para posteriormente describir los mecanismos que permiten conocer la opinión de la población total a través de la consulta con un grupo relativamente pequeño de la población mediante ejercicios muestrales estrictamente aleatorios.

I. Consulta popular para todos

Una primera estrategia que representa el ejercicio más completo y controlado para realizar una consulta que dé oportunidad a toda la población elegible a participar, es aquél que se realiza a través de los procedimientos que emplean las instituciones responsables de estos procesos para organizar elecciones constitucionales.

Este esfuerzo implica el despliegue de todas las actividades inherentes a la organización electoral, que en el modelo mexicano supone un trabajo logístico en campo de amplio alcance para acercar los puntos de votación a los ciudadanos, haciendo posible que todas las personas con derecho a participar puedan hacerlo.

Más allá de ello, los procedimientos electorales ofrecen un sinnúmero de garantías para asegurar la validez de los resultados en las elecciones, los cuales constituyen aspectos básicos que sirven de igual forma para los procesos de consulta popular: un listado nominal de electorales debidamente actualizado, revisado y vigilado; insaculación y capacitación de los ciudadanos que integrarán las casillas, recibirán y contarán los votos; mecanismos de seguridad para garantizar que se pueda votar exclusivamente una vez y que lo hagan quienes gozan de ese derecho; así como mecanismos de redundancia, transparencia y control para asegurar que los votos sean contados correctamente y los resultados reflejen de manera fiel la voluntad ciudadana.

Tomando en cuenta que en estos procesos no necesariamente se tendría la participación de los partidos políticos, se requeriría la conformación de grupos de observadores ciudadanos del proceso de consulta que vigilen el desarrollo del proceso en cada una de sus etapas.

Para este tipo de ejercicios, por sus dimensiones, controles y alcance se requiere contar con la infraestructura y capacidades instaladas de las instituciones electorales que garanticen la posibilidad de que la totalidad de la población inscrita en la lista nominal tenga acceso a emitir su opinión.

Si bien estas consultas, a diferencia de las elecciones, pudieran realizarse en varios días, se sugiere se hagan en una sola jornada, en virtud de la complejidad y los costos de mantener a los integrantes de las casillas varios días en esa actividad, además de que se requeriría asegurar el resguardo de los materiales en las instalaciones de la autoridad electoral.

Una consulta popular llevada a cabo con los mismos procedimientos y estándares de un proceso electoral asegura la posibilidad de participación de los ciudadanos y otorga transparencia y credibilidad al proceso de consulta.

Existen otras formas de hacer una consulta a la población total, sin embargo, cualquiera de ellas deberá considerar los aspectos antes señalados para que el proceso observe los principios básicos que garanticen su validez.

En general se deben considerar los siguientes aspectos esenciales:

Dar a todos los ciudadanos oportunidad de emitir su opinión a través de instalar casillas a una distancia adecuada a la población, como ocurre con las secciones electorales. Ello implica que no debe haber una selección de áreas geográficas que impida a una fracción de la población participar en el evento de consulta.

Contar con mecanismos de control en cada uno de los puntos de votación que permitan determinar quiénes pueden participar en el proceso de acuerdo con listados nominales y asegurar que la participación es única.

Asegurar el conteo de boletas, su resguardo y envío a la autoridad electoral para la emisión de resultados del proceso de consulta.

II. Consulta popular con representatividad estadística

La experiencia internacional en investigación de opinión pública confirma que no es recomendable hacer ejercicios que solamente den acceso a la consulta a una parte de la población ciudadana o que permitan su participación en más de una ocasión, pues ello no hace posible obtener resultados válidos para la toma de decisiones. No obstante, los procesos de consulta en donde se da la posibilidad de participación a la totalidad de los ciudadanos, requieren de importantes preparativos, tiempo, y suponen costos elevados.

Desde la teoría de la investigación social, es posible sostener que un mecanismo de consulta puede realizarse a un número reducido de ciudadanos siempre que éste tenga validez estadística, es decir, que represente fielmente la opinión de la población que se quiere conocer. Este tipo de ejercicios permiten conocer la opinión de la totalidad de los ciudadanos con una muy aceptable precisión estadística y, por su sencillez, se pueden llevar a cabo en plazos cortos y con costos reducidos.

Estos procesos de consulta ciudadana se enmarcan en la teoría estadística de muestreo, mismos que permiten realizar estimaciones nacionales con un tamaño de muestra relativamente pequeño.

Para garantizar la representatividad de los resultados a la población nacional, es necesario que los esquemas que se utilicen para la selección de la población sean estrictamente aleatorios, lo cual requiere de un marco muestral que en este caso podría estar conformado por individuos inscritos en la lista nominal de electores, que constituye la base de datos de ciudadanos más abarcadora y mejor actualizada con se cuenta en el país.

El uso de este marco muestral garantiza que cualquier persona que está inscrita en la lista nominal tiene una probabilidad conocida y no nula de ser seleccionada en la muestra, lo que permite

extrapolar los resultados del estudio al universo de referencia¹, que en este caso es la población de 18 años o más que cuenta con credencial de elector vigente.

Bajo esta estrategia son varias las posibilidades de diseño del proceso que llevan a estimar los resultados para la población total. Siguiendo el esquema de muestreo de áreas, una posibilidad es realizar la selección de una muestra en varias etapas hasta lograr una muestra de viviendas en las que se recoja la información de los ciudadanos que habitan en ellas.

Un esquema de muestreo general para este tipo de ejercicio, consistiría en la selección de secciones electorales con probabilidad proporcional (PPT) al número de ciudadanos en la lista nominal, y una vez seleccionada, realizar la selección igualmente con PPT de manzanas o segmentos de viviendas en áreas rurales, y en cada uno seleccionar viviendas en donde se pregunte a la población en muestra sobre su opinión sobre el tema de la consulta ciudadana.

Para lograr las mejores estimaciones se pueden diseñar esquemas estratificados que contribuyan a la eficiencia de la muestra, para lo cual se pueden utilizar diversas variables poblacionales como son el tipo de localidad o algunas características demográficas de la población.

Este primer esquema, aunque es el que menor costo representa, ya que no requiere la instalación de casillas, exige mecanismos que aseguren la transparencia del proceso, la verificación de la participación de la población efectivamente inscrita en la lista nominal en las secciones en muestra, así como la participación ciudadana sin intermediarios, es decir, que las respuestas a las preguntas de la consulta sean registradas por el propio ciudadano sin la intervención del entrevistador y que ésta no se modifique. En este esquema se recomienda el uso de equipo electrónico como tabletas, en donde el ciudadano responde las preguntas y hace el envío de sus respuestas a un servidor central sin la participación del personal de campo.

Una segunda posibilidad es realizar la selección de secciones electorales, con un esquema igualmente probabilístico, e instalar casillas en los puntos en donde la población inscrita en esas secciones puede acudir a llenar el formato de consulta. A diferencia de la estrategia anterior, esta posibilidad sí implica integrar e instalar casillas, pero solamente en las secciones electorales seleccionadas como parte de la muestra, para que la consulta goce de representatividad estadística.

Estos dos esquemas son ejemplos de la forma en que se pueden realizar consultas ciudadanas que tienen representatividad para la población total del país y que con mecanismos adecuados de control dan transparencia, credibilidad y validez al proceso.

Es importante destacar que la validez de estos esquemas de consulta se sustenta en dos elementos centrales: una metodología basada en el diseño de una muestra estrictamente probabilística y estadísticamente representativa; y una ejecución rigurosa del ejercicio, en donde se asegure la participación de la población que pertenece a las secciones electorales en muestra, exclusivamente. Para esto último, deben realizarse esfuerzos para contactar y localizar a la población involucrada en el proceso, a través de realizar varias visitas a las viviendas, haciendo citas para contactar a la

¹ Se entiende como *universo de referencia*, *población de referencia*, o *población objetivo* al grupo específico de personas sobre el cual se pretende conocer su opinión.

población ciudadana, de manera que se otorguen las mayores facilidades para la participación de la población.

Es necesario destacar que no todos los esquemas de muestreo permiten hacer estimaciones válidas para la totalidad de la población. Estrategias como hacer entrevistas en puntos de afluencia o por cuotas en distintas zonas seleccionadas sin un criterio estadístico estricto, no proporcionan información válida para hacer inferencias sobre la opinión de la población total sobre los temas de la consulta ciudadana; en el mejor de los casos, esa información representa exclusivamente a la población que participó en el proceso, es decir a aquellos que respondieron a las preguntas de la consulta.

En contraste, esquemas estrictamente aleatorios permiten conocer el grado de error que se tiene en las estimaciones, y dependiendo del tamaño de muestra seleccionado, estos errores de estimación pueden ser tan pequeños como se desee.

Como un ejemplo, se presenta a continuación el desarrollo de un esquema de muestreo aleatorio que permite estimar los resultados de una consulta popular con un tamaño de muestra de 4 mil ciudadanos.

Partimos para ello de la siguiente relación que incorpora la precisión de la estimación y la confianza con que se desean hacer los cálculos.

$$P(|p - \hat{p}| \leq d) = 1 - \alpha$$

A partir de esta igualdad se obtiene la ecuación para estimar el tamaño de muestra requerido para una muestra aleatoria simple:

$$n = \frac{p * q * t^2}{d^2}$$

Donde:

- n** es el tamaño de muestra estimado
- p** es la proporción a estimar
- q** es igual a (1-p)
- t²** es el valor en tablas para la confianza requerida
- d²** es la precisión deseada para las estimaciones

En esquemas de muestreo como el que involucra una consulta popular del tipo que se proponen en este documento, es necesario considerar el efecto de diseño (DEFF), dado el proceso de selección en varias etapas, con la consecuente conglomeración de las unidades muestrales que implica. De

acuerdo con diversas experiencias, el efecto de diseño en proyectos de este tipo debe variar entre 1.7 y 2 para la mayoría de las variables involucradas.

Considerando un efecto de diseño de 1.7, un tamaño de muestra de 4,000 entrevistas permitirá hacer estimaciones con una precisión de 2.0% y una confianza del 95%.

En el caso de que la consulta se realizara en viviendas, las probabilidades de selección aplicando un esquema con probabilidad proporcional al número de ciudadanos en la lista nominal, estarían dadas por las siguientes ecuaciones en cada etapa del proceso de selección de la muestra.

En la primera etapa de muestreo se seleccionarían secciones electorales (**SE**) con probabilidad proporcional a la lista nominal. La probabilidad de selección de la **SE** está dada por la siguiente ecuación:

$$P_i = \frac{n LN_i}{LN}$$

Donde:

- P_i** Es la probabilidad de selección de la i-ésima sección electoral
- n** Es el tamaño de muestra de secciones electorales
- LN_i** Es el total de personas en la lista nominal en la i-ésima sección
- LN** Es el total de personas en la lista nominal del país

En la segunda etapa de muestreo se seleccionan manzanas en cada sección electoral en muestra, con lo que la probabilidad de seleccionar la j-ésima manzana dentro de la i-ésima sección electoral está entonces dada por:

$$P_{ij} = \frac{m LN_{ij}}{LN_i}$$

Donde:

- m** Es el tamaño de muestra de manzanas dentro de la sección
- LN_{ij}** Es el total de personas en la lista nominal en la j-ésima manzana de la i-ésima sección

En la tercera etapa se seleccionan con algún esquema probabilístico en campo k ciudadanos en las manzanas en muestra, con lo que la probabilidad de selección está dada por:

$$P_{ijk} = \frac{k}{LN_{ij}}$$

De esta forma la probabilidad de selección de un ciudadano está dada por la siguiente ecuación:

$$P = \frac{n LN_i}{LN} * \frac{m LN_{ij}}{LN_i} * \frac{k}{LN_{ij}} = \frac{n * m * k}{LN}$$

El factor de expansión estará dado por el inverso de esta probabilidad de selección y de esta manera se tiene un esquema de selección autoponderado.

Esquemas similares pueden ser utilizados en las diversas modalidades que se pretendan implementar para una consulta ciudadana, ya sea en viviendas o a través del establecimiento de mesas de atención en secciones electorales.

BUENAS PRÁCTICAS PARA LA REALIZACIÓN DE REFERENDOS Y CONSULTAS CIUDADANAS.

La importancia de la selección de temas.

Uno de los debates relevantes cuando analizamos los mecanismos de democracia directa como el plebiscito, la consulta o el referéndum tiene que ver con la selección de temas que se pueden someter a la discusión pública.

Existen consensos en los países democráticos sobre los límites que deben tener estos ejercicios, por ejemplo, los derechos fundamentales no pueden someterse al escrutinio popular pues son algo inherente a los seres humanos que no puede depender de la voluntad de las mayorías.

En México, la Ley Federal de Consulta Popular, promulgada en 2014 establece seis temas que no pueden ser objeto de consultas:

- I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- III. La materia electoral;
- IV. Los ingresos y gastos del Estado;
- V. La seguridad nacional, y
- VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Encontramos un “candado” adicional en el caso mexicano al ser facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar si un tema es o no de trascendencia nacional y si la materia de la cual se quiere consultar entra o no en las restricciones antes mencionadas. Uno de los problemas que se observan actualmente es que los rubros donde hay restricciones abarcan un amplio espectro de temas, todos de interés nacional, dejando un margen muy estrecho para que se cumplan las condiciones que se exigen a las consultas populares en México.

La controversia sobre los temas que podían someterse a consulta inició en el país cuando en el año 2014 el Partido de la Revolución Democrática y Morena propusieron realizar una consulta popular sobre la reforma energética. La Suprema Corte de Justicia de la Nación rechazó la propuesta argumentando que la Constitución prohíbe la posibilidad de celebrar alguna consulta pública relacionada con los ingresos y egresos del Estado.

Lo mismo pasó con la propuesta realizada por el Partido Acción Nacional que sugería someter a consulta el salario mínimo, la cual fue rechazada con el mismo argumento: se encontraba dentro de los tópicos vetados.

Es decir, conceptualmente y también en la práctica, en el catálogo de restricciones, puede encuadrar casi cualquier tema de interés nacional.

Desde el año 2014 (cuando se aprobó la ley) a la fecha, no se ha realizado una sola consulta popular con los requisitos previstos en la legislación federal. Por lo que a pesar de que México cuenta con la figura legal para este tipo de ejercicios de participación directa, hasta el momento no ha sido posible su implementación.

Decidir qué temas se someten a consulta popular o a plebiscito no es un reto menor. Cuando hay un asunto que se propone sea consultado generalmente es porque se trata de una decisión polémica y se busca tener legitimidad sobre dicha determinación; los temas que generan consenso difícilmente serán puestos a consideración. Por ello resulta necesario delimitar el tipo de tópicos que serán consultados.

Algunos parámetros mínimos sobre el tipo de temas que se deben someter a consulta refieren que deben ser tópicos de interés nacional, que tengan un impacto territorial y social importante en las personas. Otro criterio es que no es posible someter a consulta los derechos humanos reconocidos en las constituciones, ni tampoco temas de impartición de justicia, como por ejemplo decidir mediante consulta si alguien es culpable o inocente de algún delito pues para ello se debe recurrir al sistema de justicia y al debido proceso.

De igual forma es una práctica común no poner a consulta temas económicos que puedan tener un impacto negativo en las finanzas nacionales, por ejemplo, para dejar de pagar impuestos. Si bien estos temas pueden ser atractivos y bien vistos por la ciudadanía, se atentaría contra el bienestar de toda la sociedad e irían en contra del espíritu de las consultas.

Si bien las consultas son un mecanismo de participación ciudadana, podría resultar muy riesgoso para una democracia que con estos instrumentos se incurra en el desconocimiento de los derechos humanos, se realice impartición de justicia, se atente contra los derechos de las minorías o bien se pretenda sustituir la deliberación de temas de espacios como los congresos por la escucha ciudadana. (Olmos de la Torre, 2014)

Un estudio de caso es Reino Unido, en donde desde 1973 se han realizado sólo tres referéndums nacionales. En 1975 se consultó sobre la relación de Reino Unido con Europa a través de su integración a la Comunidad Económica Europea, en 2011 se preguntó sobre un sistema de voto

alternativo para las elecciones parlamentarias y finalmente en 2016 acerca de su permanencia o no en la Unión Europea.

Además, se han llevado a cabo referéndums locales, la mayoría de los cuales versaron sobre la posible independencia de algunas regiones como Irlanda, Escocia o Gales. Es decir, los temas que se han sometido a consideración de la ciudadanía son electorales, económicos y territoriales.

En otras palabras, resulta claro que un filtro fundamental para la instrumentación de mecanismos de democracia directa tiene que ver con la definición de los temas, y el cuidado que debe tenerse para evitar someter a consulta aspectos fundamentales de la vida en comunidad, cuyos efectos vulneren los derechos y libertades de las personas. Es también importante que las y los ciudadanos sepan de dicho poder, es decir: que sea de pleno conocimiento público que la opinión recabada tendrá una consecuencia directa a través de política(s) pública(s) de gran repercusión.

Prácticas para facilitar la participación en un referéndum o una consulta pública.

Cuando un tema se somete a algún mecanismo de democracia directa resulta indispensable que se dé a la ciudadanía la posibilidad de participar en la misma. Por ello resulta muy importante contar con amplitud de variedad y cantidad de ventanas de participación (por ejemplo, mesas de recepción de opiniones)

Cuando hay elecciones, se instalan casillas en todas las secciones electorales del país y casi siempre en los mismos lugares, de manera que el ciudadano promedio identifica fácilmente cuál es el centro de votación que le corresponde. Si se realiza una consulta nacional que no coincida con las elecciones, una buena práctica es la de utilizar los espacios que usualmente se usan para la instalación de mesas de votación y tener como referencia el número de mesas que se instalan para acercarse lo más posible a ese número.

Otro elemento que se debe considerar para no tener sesgos en la partición es que las mesas de votación se instalen en lugares neutros como escuelas, parques o centros de reunión; es decir, no debe existir una distinción para colocarlas en lugares con ciertas preferencias políticas o características sociodemográficas.

Diferentes ejercicios han demostrado que la asistencia a las consultas es siempre menor a la participación en elecciones, no obstante, esta disminución no debe ser producto de la dificultad de la ciudadanía para localizar mesas receptoras, o encontrar largas filas que desmotiven su asistencia.

En la instalación de casillas, es necesario considerar quiénes pueden participar o no en una consulta. Por ejemplo, en el Estado de Oaxaca en el año de 2016, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca realizó a petición del ejecutivo local una consulta sobre la construcción de un Centro Cultural y de Convenciones que se ubicaría en el Cerro del Fortín, en la capital de la entidad. Las mesas receptoras de opinión se ubicaron en el municipio donde se realizaría la construcción de éste, es decir en la capital. Después de que se realizó el ejercicio, la Sala Superior dejó sin efectos los resultados de la consulta al determinar que se debió consultar a todo el estado y no sólo al espacio donde se realizaría la obra, pues en dicho cerro se celebra una tradición importante para todos los oaxaqueños. (TEPJF, 2016)

El trato que se dé a las boletas de la consulta debe ser el mismo que el que se otorga a las boletas electorales pues contiene de igual forma la voluntad de la ciudadanía, debe haber personas capacitadas en las mesas receptoras para contar las opiniones y su resguardo debe seguir los mismos procedimientos cuidadosos que los paquetes electorales en una elección para dotar a la ciudadanía de los resultados del mismo.

Prácticas para la redacción de los enunciados que se le pedirá a los ciudadanos valoren y elijan.

La forma de plantear la o las preguntas para una consulta popular reviste la mayor importancia, pues de ello depende la neutralidad con que se expongan las alternativas que suponen la decisión que se somete a consideración de la sociedad. Por ello, resulta medular seguir algunos parámetros internacionalmente reconocidos para formular las preguntas de manera precisa y sin sesgos.

Es necesario que los enunciados respecto de los cuales ha de pronunciarse la ciudadanía tengan que ver directamente con el tema de la materia de la consulta, también que sean claros, objetivos, no tendenciosos y que no contengan juicios de valor.

El *framing* o encuadre del planteamiento importa y por ello la redacción de los enunciados debe ser clara, sin conceptos o palabras ajenas a las que utiliza el ciudadano de a pie; deben estar balanceadas y ser lo más neutras posibles. Las preguntas juegan un aspecto fundamental en los resultados de las consultas y por eso deben ser cuidadosamente pensadas. Se requiere además formular preguntas que tengan respuestas categóricas en sentido positivo o negativo.

En este contexto, es deseable que en la formulación de la pregunta participen especialistas en los temas que se someten a escrutinio público, sociedad civil organizada, academia, órganos de gobierno, organizaciones no gubernamentales, etc. para tener más información y poder realizar la pregunta adecuada.

En el caso de Reino Unido, la Comisión Electoral es la encargada de revisar la pregunta propuesta por la Cámara de Comunes, dicha institución tiene algunas prácticas que bien vale la pena tomar en cuenta para México. Una de estas es evaluar la pregunta antes de realizar la consulta; para ello llevan a cabo investigaciones con votantes de diferentes orígenes y áreas, a través de grupos focales y entrevistas individuales que les permitan identificar posibles sesgos, comprensión y claridad del cuestionamiento.

En dicho país en 2013, la propuesta para consultar si el Reino Unido debía salir o no de la Unión Europea era: ¿Cree que el Reino Unido debería ser un miembro de la Unión Europea?, cuando se hizo el ejercicio de análisis de la pregunta se encontró que, aunque ésta era breve y directa, no era lo suficientemente clara para garantizar la comprensión completa del referéndum. Algunos participantes no sabían que Reino Unido era en ese entonces miembro de la Unión Europea, mientras que otros pensaron que la pregunta sugería que el Reino Unido no era miembro. (The Electoral Comision, 2015)

La Comisión Electoral sugirió después de los resultados de la investigación modificar la pregunta por la siguiente: ¿Debería Reino Unido seguir siendo miembro de la Unión Europea?, una segunda prueba arrojó que algunas personas percibirán asociaciones positivas o negativas con la frase "seguir siendo miembro de la Unión Europea" y si bien no había evidencia de que ello afectara su posición, se optó por hacer otra sugerencia.

Propusieron una segunda redacción de pregunta que incluyó ambas opciones (permanecer y salir de la UE) para reducir el riesgo de sesgo. Esta pregunta fue considerada la más neutral de todas las que probaron para quedar de la siguiente forma: ¿Debería Reino Unido seguir siendo miembro de la Unión Europea o dejar la Unión Europea? El ejercicio muestra que es importante mencionar las dos posturas en la pregunta cuando se consulta un tema.

Este tipo de análisis no hubiera sido posible sin la realización y prueba previa de las preguntas, esta debe ser una práctica que se realice en otros países con el objetivo de tener evidencia comprobable de la neutralidad de las mismas, lo que abonará sin duda alguna a la legitimidad de los ejercicios.

Innovaciones tecnológicas susceptibles de aplicarse en referendos (como casillas en línea, sistemas de encadenamiento de bloques, etcétera)

Las innovaciones tecnológicas representan ventajas en términos de la aplicación de consultas ciudadanas y de otros mecanismos de democracia directa. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de 2017 (INEGI, 2017), el 50.9 por ciento de los hogares en México cuentan con conexión a internet y el 63.9 por ciento de la población son usuarios de la red, estos datos indican la cobertura que se puede tener si se quiere realizar un ejercicio por este medio.

En este sentido, se deben prever controles sobre las aplicaciones o plataformas que se utilicen para realizar las consultas. Por ejemplo, que sea la autoridad electoral la encargada de verificar que no se pueda vulnerar la seguridad, ni poner en riesgo los datos personales de la ciudadanía ya que ello resulta un mandato primordial.

La ciudadanía debe tener certeza de que no hay forma en alterar los resultados o cambiar las opiniones manifestadas. Respetar la voluntad de las y los participantes es el origen de todo ejercicio democrático. Debe haber auditorías transparentes donde se verifique el funcionamiento de las plataformas y se garantice la validez del resultado del ejercicio.



LISTADO DE DOCUMENTOS ANEXOS

AMAI

Mejores Prácticas en Inteligencia de Mercados (México, 2017)

MILJAN, Lydia y ALCHIN, Geoffrey.

Designing a Referendum Question for British Columbia (Fraser Insitute, 2018)

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMISSION)

Code of Good Practices on Referendums (October, 2018)

INDEPENDENT COMMISSION ON REFERENDUMS

Report of the Independent Commission on Referendums (UK, July, 2018)



REFERENCIAS

INEGI. Disponibilidad y Uso de TIC. [Última consulta: 5 de enero de 2019] Disponible en:

<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>

Olmos de la Torre, Francisco Alejandro. Nexos. Consultas populares: la Suprema Corte entra a la discusión. [Última consulta: 2 de enero de 2019] Disponible en:

<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4185>

Parliament UK. Referendums held in the UK [Última consulta: 1 de enero de 2019] Disponible en:

<https://www.parliament.uk/get-involved/elections/referendums-held-in-the-uk/>

The Electoral Comision. Referendum On Membership Of The European Union: Question Testing [Última consulta: 2 de enero de 2019] Disponible en:

https://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/192093/GfK-Report-EU-Referendum-Question-Testing-2015-WEB.pdf

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Revoca efectos de consulta sobre construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca. [Última consulta: 2 de enero de 2019] Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front/bulletins/detail/2343/0>