

Mecanismos de Democracia Directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso

Mechanisms of Direct Democracy in Jalisco, México: between containment, simulation and citizen manipulation. Four case studies¹

Rigoberto Soria Romo² y Andrea Karina Sánchez Alvarado³

Resumen

El presente trabajo analiza la instrumentación de diversos Mecanismos de Democracia Directa (MDD) aplicados en el estado de Jalisco, México. Dichos MDD son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, a los que se agrega la revocación de mandato reglamentado por el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, municipio del mismo estado. El propósito declarado de los MDD es elevar la calidad de la democracia vía mayor participación ciudadana. Sin embargo, se concluye en el presente trabajo que el tránsito a la democracia participativa es un camino lleno de obstáculos legales, trámites burocráticos, intereses de grupos de poder, interpretación conceptual e instrumentación práctica, entre otros. Una segunda conclusión es que los MDD, aunque se conciben como un avance democrático, en la realidad pueden dar origen regresiones históricas que se creían

Recibido: enero 2015 • Aceptado: abril 2015

¹ Una versión previa del presente trabajo se presentó como ponencia al 17º. Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México y 1er Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo Regional y Posicionamiento Mundial y Estrategias, ambos eventos organizados por la Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C. y la Regional Science Association International y celebrados en la Ciudad de México, México del 3 al 6 de septiembre de 2012.

² Licenciado en Economía; Maestro en Administración y Política Pública; Maestro en Economía y Doctor en Estudios Organizacionales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I (2006-actual) y Perfil Promep de la Secretaría de Educación Pública. Profesor Investigador Titular de Tiempo Completo del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA de la Universidad de Guadalajara. Zapopan, México. Correo electrónico: soriaromo@yahoo.com.mx

³ Licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales. Se ha desempeñado como capacitador asistente electoral en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Asistente en la Coordinación de la Maestría en Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Zapopan, México. Correo electrónico: andreakarina30@hotmail.com

superadas. Las anteriores conclusiones se desprenden del análisis de cuatro casos que aplican diversos MDD: el referéndum contra el incremento en el pasaje del transporte público en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Jalisco; la aplicación del plebiscito, para evitar el uso de vialidades en Guadalajara, para instalar la línea dos del Macrobús (sistema de transporte articulado, técnicamente conocido como BRT); la iniciativa popular, “A favor de la familia”, que pretendía delimitar el concepto de familia a “aquella conformada por un padre, una madre y sus hijos”. Finalmente, se analiza el ejercicio de revocación de mandato efectuado en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, sus resultados y críticas. La metodología utilizada es la de multicaso y se forja un marco teórico en base a tratadistas como Lissidini (2010), Ziccardi (2008), Salazar y Wolderberg (1997), Merino (1995), Prud’Homme (2001) entre otros. Los análisis de estos casos pretenden ser la base de propuestas para enriquecer tanto la teoría, la legislación y la práctica de la participación ciudadana como instrumento para avanzar en la calidad de la democracia.

Palabras clave: Mecanismos de Democracia Directa, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato.

Abstract

This paper analyzes the implementation of various mechanisms of direct democracy (MDD) applied in the state of Jalisco, Mexico. These MDD are referendum, plebiscite and popular initiative, in addition to the revocation of term regulated by the city of Tlajomulco de Zúñiga, municipality of the same state. The main goal of the MDD is to increase the quality of democracy through greater citizen participation. However, as we conclude in this paper, the transition from representative to participatory democracy is a path full of legal and bureaucratic obstacles, interests of powerful groups, conceptual misinterpretations and implementation problems, among others. A second conclusion is that the MDD although conceived as a democratic advance, in reality can generate historical regressions that considered today, outdated. The above conclusions arise from the analysis of four cases applying different MDD: the first is the referendum against the decree approving the increase in public transport fare in the Metropolitan Area of Guadalajara, Jalisco. The second case is the application of plebiscite, to avoid using roads in Guadalajara to install a second Macrobús line (articulated transport system, technically known as BRT). The third is the popular initiative, "In favor of the family", which sought to define family in a very narrow manner "integrated by a father, a mother and their children". Finally the exercise of revocation of term held in the municipality of Tlajomulco de Zúñiga in the Metropolitan Area of Guadalajara, its results and critical analyzes. The methodology used is a multicase study, based on a framework built on theoretical developments from Lissidini (2010), Ziccardi (2008), Salazar and Wolderberg (1997), Merino (1995), Prud’Homme (2001), among others. The analysis of these cases is the basis of

proposals to enrich theory, legislation and practice of public participation as a tool to advance the quality of democracy.

Keywords: Mechanisms of Direct Democracy, plebiscite, referendum, popular initiative, revocation of term.

Introducción

El uso de la democracia representativa como forma de gobierno y mecanismo institucional en la toma de decisiones no ha satisfecho las demandas de la ciudadanía, muestra de ello es la aparición de algunos fenómenos identificados por diversos autores: abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes (Font, 2001). Adicionalmente, en México se podría añadir el proceso de descentralización, la alternancia en el gobierno y una mayor credibilidad en las elecciones.

Los cambios y fenómenos antes mencionados han propiciado que los gobiernos inserten en sus marcos normativos mecanismos de democracia directa, para brindar mayores espacios de participación en la vida pública y política.

Marco conceptual: democracia y participación ciudadana

El presente marco teórico sintetiza algunos desarrollos con respecto a los temas relacionados con democracia y participación ciudadana.

Democracia y su tipología

No existe una definición clara y exacta sobre el término democracia. Algunos estudiosos del tema entre ellos Salazar y Woldenberg (1997: 15) la definen como “una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es solo el objeto del gobierno, lo que hay que gobernar, sino también el sujeto que gobierna”. Señalan además como principio constitutivo de la democracia la soberanía popular, por lo que el único soberano legítimo es el pueblo, siendo este la última fuente de todo poder o autoridad política.

Desde la perspectiva del grado de participación ciudadana, la democracia puede ser clasificada como: indirecta, directa y semidirecta. La democracia indirecta (también llamada representativa) es definida por Merino (1995: 19) “como la forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”. La participación en este tipo de democracia no solo se reduce al sufragio como medio con el cual se elige a los representantes, sino que

fomenta la organización y creación de grupos, partidos y asociaciones, además cualquier individuo tiene el derecho a participar o ser elegido.

Lissidini (2010: 4) distingue el término democracia directa desde dos concepciones una “minimalista” que considera como democracia directa exclusivamente al referéndum y a los mecanismos de participación ciudadana que implican el ejercicio del voto (con la excepción de las elecciones), es decir las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (*referéndum*, plebiscito y revocación de mandato). La segunda concepción es la “maximalista” en la cual la democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (por ejemplo defensoría del pueblo y auditoría ciudadana).

La democracia directa para Lissidini (2010) abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes por medio del voto pueden aprobar o rechazar una propuesta. La propuesta puede ser iniciada por los ciudadanos pero una vez sometida a votación no admite soluciones intermedias (se está a favor o en contra).

Para el mismo autor (2010: 17), la democracia participativa implica la intervención de los ciudadanos (considerados de forma individual u organizada) en los procesos de toma de decisión de la gestión pública (puede ser con el objetivo de “hacerse oír” como es el caso de la audiencia pública, influir en la agenda del gobierno local o decidir sobre la forma de distribuir el presupuesto en una ciudad).

Por su parte, para Corona (2001: 194), la democracia semidirecta es definida como: “el modelo que se caracteriza por la presencia, dentro un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental”. Para Bobbio (citado por Corona 2001: 194) este tipo de sistema es una indicación del desarrollo de la democracia en un país, porque no se debe considerar solo al número de personas con derecho a votar, sino también la cantidad de instancias, porque para él la pregunta que se debe formular para juzgar el desarrollo de la democracia no es ¿quién vota?, sino ¿en qué asuntos puede votar?

Desde otra perspectiva, González (2001: 86) señala que:

“(…) la democracia participativa rebasa el ámbito meramente político, ya que se ubica en uno mucho más amplio, que es el de la sociedad en su conjunto, y en el que se trata de determinar el grado en que el pueblo de un Estado participa en el poder, en la riqueza y en la cultura”.

De los anteriores autores, únicamente Lissidini (2010) es lo suficientemente específico para clasificar los mecanismos aplicados en la democracia directa. Llevando ese término a Jalisco y al objeto de estudio de este trabajo (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) se puede decir encuadra en lo que dicho autor denomina como democracia directa “minimalista”, por lo que se trabajará de ahora en adelante bajo esta conceptualización.

Participación ciudadana

Participación significa tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización o de un proceso, movimiento o actividad que persigue un fin concreto.

Merino (1995: 9) define la participación ciudadana como:

“La inclusión de la ciudadanía en los procesos decisivos incorporando intereses particulares (no individuales), para que esto suceda se necesita de nuevos espacios públicos que operen reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción pública y el respeto por el pluralismo“.

Para este autor, se participa principalmente para:

“Corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran la nación“.

Los objetivos de la participación ciudadana son: aumentar el grado de representación de los ciudadanos, legitimar las instituciones y las políticas públicas, así como a las decisiones tomadas por los gobiernos.

Ziccardi (2008: 46) clasifica la participación ciudadana de la siguiente forma:

a) Participación institucionalizada: es la que se encuentra en el marco normativo de los gobiernos locales, teniendo como finalidad la participación de la ciudadanía en los procesos decisivos;

b) Participación autónoma: es en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación organizada desde la propia sociedad;

c) Participación clientélica: es en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes y favores: Por ejemplo, votos para el partido gobernante en turno por bienes públicos y;

d) Participación incluyente o equitativa: en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

De acuerdo con Ziccardi (2008) estas formas de participación no son excluyentes entre sí, sino que pueden estar combinadas. En este trabajo se analizan diversos casos de participación institucionalizada en Jalisco.

Mecanismos de participación ciudadana en Jalisco

Bajo diversos nombres, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó el estado de Jalisco prácticamente desde su creación en 1929 hasta el 12 de febrero de 1995, cuando el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Alberto Cárdenas Jiménez ganó la gobernación del estado, lo cual propició la alternancia así como un nuevo escenario político para Jalisco. El mismo partido también se hizo de la mayoría en el Congreso local.

Aunado al proceso de alternancia, el gobernador Cárdenas Jiménez planteó como una de sus principales acciones de gobierno impulsar un proceso de democratización, por lo que se realizó una reforma política en la que se invitó a los ciudadanos a participar a través de diversos foros de consulta. Como resultado del anterior proceso, se reformó la ley electoral para incluir los mecanismos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, en el actual Código Electoral y de Participación Ciudadana (CEPC) (Congreso del estado de Jalisco, 2008).

Dicho código contempla las siguientes definiciones:

El *referéndum* es un mecanismo de democracia directa que sirve para solicitar la derogación de reglamentos y decretos emanados del poder ejecutivo y legislativo, que sean considerados como trascendentales para la vida pública o el interés social del Estado.

El plebiscito es un mecanismo de democracia directa que somete a votación las decisiones o actos del gobernador, con excepción del nombramiento de los titulares de secretarías o dependencias.

La iniciativa popular es la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo, iniciativas de ley, para que sean estudiadas, analizadas y dictaminadas de conformidad con el procedimiento previsto por la ley orgánica del Congreso local.

Entes u organizaciones facultados para el ejercicio de estos mecanismos

De acuerdo a la legislación aplicable en Jalisco, los MDD pueden ser instrumentos de control de los ciudadanos hacia los actos tanto de los gobiernos municipales como del gobierno estatal, pero también son instrumentos de equilibrio del poder ejecutivo hacia el legislativo y viceversa. Cada uno de estos mecanismos tiene sus particularidades, mismas que se reseñan a continuación:

- *Referéndum*: pueden acudir al *referéndum*, el gobernador del estado en relación a los actos del Congreso local: reglamentos, acuerdos de carácter general y decretos. El Congreso del estado de Jalisco puede solicitar *referéndum* derogatorio contra los actos del titular del poder ejecutivo, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes.

Los actos consisten en: reglamentos, acuerdos de carácter general y decretos. Los ciudadanos, siempre y cuando se reúna la representación del 2.5% del padrón electoral, pueden solicitar un *referéndum* contra actos del poder ejecutivo como son: reglamentos, acuerdos de carácter general y decretos. Así como contra los actos del Congreso del estado: leyes, reglamentos y decretos.

Los ciudadanos residentes de un municipio pueden presentar un *referéndum* contra los actos del ayuntamiento que consistan en: reglamentos y demás disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto. Cuando el número de habitantes sea inferior a 300 mil, tendrá que ser apoyado por el 5% del padrón electoral, mientras que cuando el número de habitantes sea superior a los 300 mil el porcentaje baja al 3% del padrón.

- Plebiscito: pueden solicitar la aplicación del plebiscito: el gobernador del estado, cuando considere que las propuestas o decisiones de su gobierno son trascendentes para el orden público o el interés social. El Congreso del estado puede usar este instrumento contra las decisiones o actos de gobierno del poder ejecutivo que se consideren como trascendentes para el orden público o el interés social. Se deberá contar con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

Los presidentes municipales, ayuntamientos o consejos municipales pueden someter a plebiscito las decisiones o actos que tengan que ver con obra pública o enajenación del patrimonio municipal, se debe contar con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. Finalmente, los ciudadanos podrán solicitar un plebiscito antes de la ejecución de la obra pública o enajenación del patrimonio municipal. En este caso, el plebiscito deberá estar apoyado por el 5% de los inscritos al padrón electoral en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a 300 mil y el 3% cuando sea superior a 300 mil.

Existe ambigüedad en este punto, ya que no está clara la situación de una obra que afecta a varios municipios conurbados. Para aclarar esta situación se podría clasificar el plebiscito en estatal y municipal, al que habría que agregar el plebiscito regional (que incluiría varios municipios). Con la legislación actual, los ciudadanos que recurrieran a esta figura tienen que sujetarse a los límites de un municipio ya que si recolectan firmas de varios municipios, podría provocar la improcedencia de la solicitud.

Otra importante limitación es que los ciudadanos no pueden solicitar plebiscito para las decisiones, actos y propuestas del gobernador del estado, solo para cuestiones de obra pública y enajenaciones del patrimonio municipal. Es importante ampliar este mecanismo para facultar a los ciudadanos a acudir a él en las decisiones, actos y propuestas del Gobernador que, como dice la ley, sean de orden público e interés social.

- Iniciativa popular: pueden acudir a la iniciativa popular los ciudadanos apoyados por el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado. Tomando en cuenta el número actual de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado, para presentar una iniciativa popular se tendrá que acompañar de aproximadamente 30 mil firmas válidas.

Una vez planteados los principales conceptos relacionados con la democracia directa y los mecanismos definidos en la ley, se pasará a estudiar cuatro casos diferentes de su aplicación en el estado.

Los mecanismos de democracia directa en la práctica

En este apartado se analizan a detalle los casos para ejemplificar los MDD.

Referéndum para suspender el decreto del incremento en el costo del pasaje del transporte público

El 17 de marzo de 2008 el presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), principal organización estudiantil de Jalisco, presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPCJ) la solicitud para someter a *referéndum* derogatorio el decreto que autorizó el cobro de nuevas tarifas para el servicio público de transporte colectivo.

De inmediato se trató de trabar el proceso por parte de las autoridades del IEPCJ por lo que la resolución de la procedencia o improcedencia se aplazó debido a que el presidente del mencionado instituto demandó un estudio con las siguientes características:

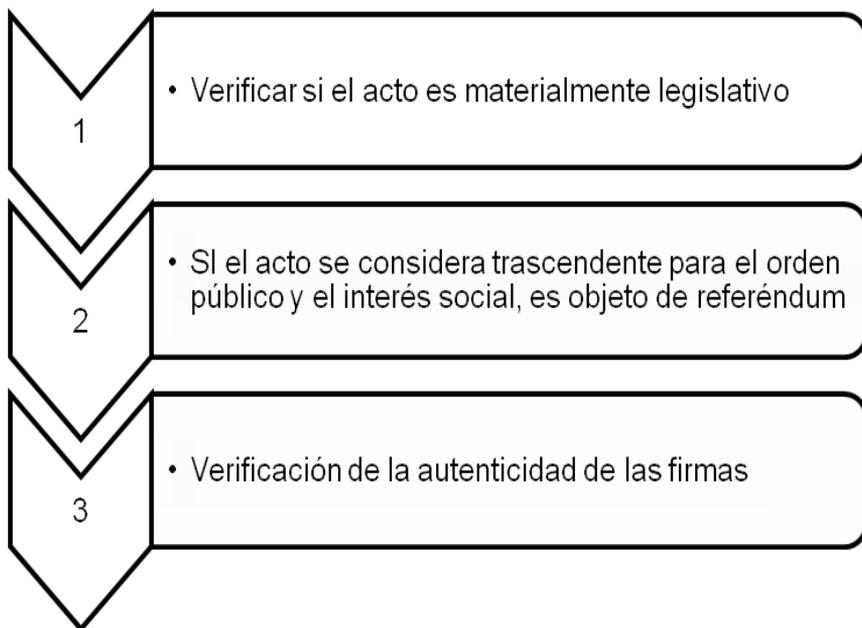
a) contar con un Padrón Electoral del Estado de Jalisco;

b) un dictamen relativo al cotejo de las firmas contenidas en la solicitud de referéndum, con las capturadas en la lista nominal de electores del estado de Jalisco;

c) estudios técnicos del Consejero Presidente sobre la trascendencia para el orden público y el interés social. La definición de este concepto generó una gran discusión entre los integrantes del Consejo General del IEPCJ y la sociedad en general.

También, se realizó un gran debate acerca del instrumento jurídico utilizado, pues aunque la autorización de aumento de tarifas se emitió como decreto, algunos especialistas argumentaron que en el fondo era un acuerdo. El debate se dio porque un decreto sí está sujeto a *referéndum* y el acuerdo no. El proceso de *referéndum* sigue el camino presentado en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Proceso de procedencia o improcedencia de un referéndum



Fuente: elaboración propia.

Una respuesta negativa a cualquiera de los pasos anteriores haría improcedente el referéndum, es decir si el IEPCJ no lo considera un acto materialmente legislativo, si no lo considera trascendente para el orden público o el interés social o si en el proceso de verificación de firmas se encuentra que no son auténticas el número mínimo de firmas de votantes señalado en el CEPC

El IEPCJ solicitó la ayuda del Instituto Federal Electoral (IFE) para revisar las 147 mil firmas presentadas junto con la solicitud. El IFE señaló que sólo 66 mil registros tenían los nombres y las firmas iguales a los del padrón electoral, por lo que en diciembre de 2008 la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) del IEPCJ declaró improcedente la solicitud de referéndum.

Aunque el resultado fue negativo, se considera que es una experiencia valiosa al ser el primer intento de aplicación de este MDD. Por otra parte, logró evitar por

unos meses la aplicación del aumento en la tarifa del transporte.

Plebiscito en contra del uso de vialidades en Guadalajara para el paso de la línea dos del Macrobus

El plebiscito fue presentado por el presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la ciudad de Guadalajara el 12 de noviembre de 2009. Mediante este instrumento se solicitó someter a plebiscito la construcción de la línea dos del Macrobus⁴, ya que la modificación, alteración o transformación que resultaría de esta obra pública y su infraestructura, sin duda afectaría el patrimonio municipal. En la recolección de firmas participaron el Frente Metropolitano por una Movilidad Digna y el Comité Municipal del PRI.

El 16 de noviembre de 2009, el Secretario Ejecutivo del IEPCJ recibió la solicitud y requirió al promovente para que un término de tres días, especificara si lo que se pretendía someter a plebiscito es una obra pública o una enajenación del patrimonio municipal, figuras protegidas por el plebiscito.

Dentro del plazo de ley, el promovente presentó un escrito con diferentes acepciones de la palabra enajenar. Para el 23 de noviembre el Secretario Ejecutivo del IEPCJ ordenó notificar al Ayuntamiento de Guadalajara sobre la solicitud de plebiscito y que les hiciera llegar la exposición de motivos y las causales de improcedencia que considerara pertinente respecto a la solicitud de plebiscito. El 22 de diciembre la CPC del IEPCJ emitió el dictamen por el que se propone declarar procedente darle trámite a la solicitud de plebiscito.

El Consejo General del IEPCJ se integra por 7 miembros y la aprobación tanto del *referéndum* como del plebiscito requiere voto aprobatorio de la mayoría calificada, por lo que deben aprobarlo al menos 5 de los 7 consejeros. En este caso, 3 de los 7 consejeros del IEPCJ emitieron un voto particular en contra, en consecuencia no se contó con la mayoría calificada y por lo tanto la solicitud fue declarada improcedente. Debido a esto, el promovente interpuso una apelación en contra del acuerdo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Jalisco.

El Tribunal Electoral notificó al IEPCJ una resolución pidiéndole que considere que uno de los consejeros no participe en la votación de la solicitud de

⁴ El Macrobus es un sistema de transporte masivo conocido internacionalmente como *Bus Rapid Transit* (BRT). Funciona por medio de autobuses articulados en carriles exclusivos, con escalas en estaciones especiales. La línea 1 de este sistema opera en Guadalajara desde marzo de 2009.

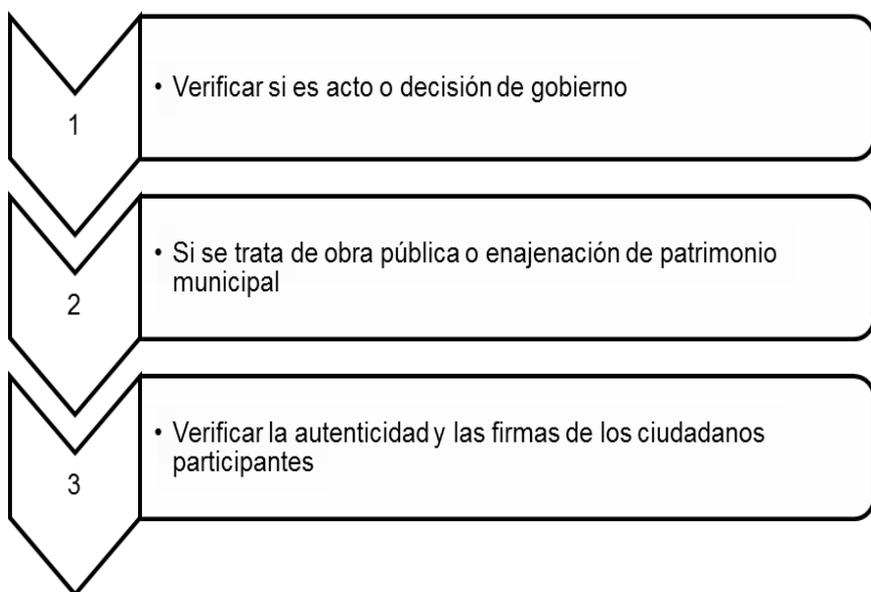
plebiscito, debido a que dio a conocer en algunos medios de información de forma anticipada a la sesión de consejo que el dictamen de la solicitud no era procedente. El Consejo General determinó que había sido un comentario personal y que se trataba de información pública, que no beneficiaba a un familiar, cónyuge o personas cercanas, ni para beneficio propio y que estas eran las únicas causales que marca la ley por las que no pudiera participar.

El Tribunal Electoral también manifestó que el IEPCJ llevó a cabo un procedimiento de la solicitud distinto al establecido por el CEPC porque la votación de la procedencia o improcedencia debió de ser en conjunto y no con votos particulares como lo hicieron dos consejeros. Por lo anterior, se revocó el acuerdo impugnado por el Instituto ante la solicitud de plebiscito y en consecuencia se pidió al IEPCJ que emitiera un nuevo acuerdo.

Procedimiento de procedencia o improcedencia de la solicitud e plebiscito

En este procedimiento, el Consejo General del IEPCJ debe analizar, discutir y votar de manera independiente los puntos señalados en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Proceso de procedencia o improcedencia de una solicitud de plebiscito



Fuente: elaboración propia.

Conforme al procedimiento descrito, primero se analizó si se trataba de una decisión de gobierno. Se conoció que 4 de 7 votaron en sentido positivo, pero 3 lo hicieron en sentido negativo, considerando que no hay desincorporación de bienes de dominio público. Con el voto negativo de los tres consejeros mencionados no se alcanzó mayoría calificada por lo que se declara improcedente el plebiscito

Sin embargo, la decisión de los 3 consejeros mencionados se tomó ignorando documentación y evidencia clara de que sí era una obra municipal y que sí enajenaba bienes del municipio de Guadalajara, dando base para que, en marzo de 2010, el promovente presentara un juicio de revisión constitucional ante el Poder Judicial de la Federación, mismo que resultó favorable ya que argumenta que sí hay materia para el plebiscito porque se trata de una obra pública, y lo que estaría en consulta es la determinación del Ayuntamiento para entregar en comodato los camellones de las vialidades contempladas por el proyecto de la línea 2 del Macrobus.

Por lo anterior, la solicitud entró en la tercera etapa que es la de verificación

de la autenticidad de las firmas, para esto se requirió de la ayuda del IFE, quien determinó que de las 53 mil firmas presentadas con la solicitud, solo 34 mil corresponden al municipio de Guadalajara. De acuerdo a lo que marca la ley debieron presentarse 39 mil 537 firmas válidas, lo que conduce de nuevo a la negación del plebiscito.

La resolución final se dio por la vía electoral, ya que en julio de 2009 se realizaron nuevas elecciones, en las cuales resultó triunfante el PRI (partido de oposición) en todos los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Entre sus banderas de campaña estuvo el eslogan “No al Macrobús”, por lo cual se enterró el proyecto y el ejercicio de plebiscito se dejó de lado.

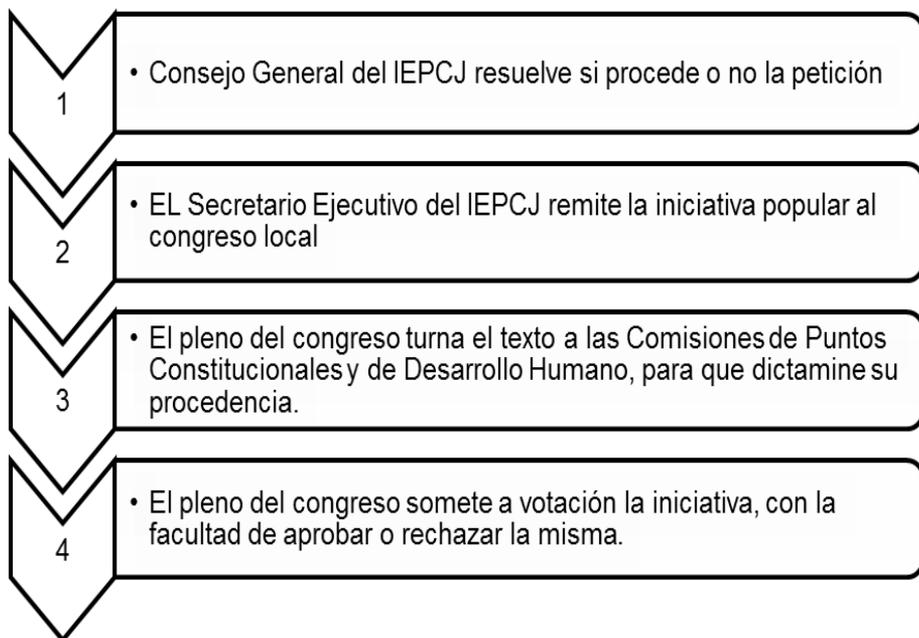
Iniciativa popular “A favor de la familia”

El 14 de diciembre de 2011, la organización “Mexicanos por la Vida de Todos” presentó ante el IEPCJ la iniciativa popular para reformar el Libro Segundo del Código Civil del Estado de Jalisco (CCEJ), por medio de la cual se crearía el Título Cuarto, denominado “De la Familia”. Esta iniciativa se respaldó con la firma de 134 mil 854 ciudadanos, que de acuerdo a la iniciativa presentada son participantes activos de esta organización, aunque algunas firmas fueron recolectadas a las salidas de los templos católicos. Este número de firmas rebasa el mínimo requerido para iniciar el proceso legislativo.

Se identifican como los principales propósitos de dicho Título Cuarto en la definición de familia; garantías educativas, sociales y económicas a favor de esta; la libre decisión de los padres del tipo de educación de sus hijos; así como la asignación de funciones propias de la familia. El argumento y propuesta principal de dicha iniciativa es que la familia se constituye por todas aquellas parejas formadas por un hombre y una mujer y uno o más hijos, excluyendo otras modalidades de integración familiar.

A continuación, se presenta un diagrama que explica el proceso de la iniciativa popular:

Gráfico 3. Sobre el proceso de la iniciativa popular



Fuente: elaboración propia.

En la primera etapa se observó que esta iniciativa recibió el respaldo de 1.3% de los ciudadanos integrantes del padrón electoral. Por lo tanto, el Consejo General del IEPCJ declaró procedente la solicitud.

Como segundo paso, la iniciativa fue remitida al Congreso del Estado y se turnó a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Desarrollo Humano para que se dictaminara su procedencia.

Ambas comisiones rechazaron la iniciativa bajo los siguientes argumentos:

a) La institución de la familia no puede ser definida en los términos presentados, toda vez que pretende definir lo que no ha podido la sociología ni la antropología, de modo que la propuesta es altamente excluyente y discriminatoria.

b) La iniciativa desconoce la naturaleza del Código Civil: regular las relaciones interpersonales de los particulares. Y nunca como se pretende, regular las

obligaciones estatales hacia la familia.

c) La iniciativa es violatoria de los artículos 1, 4 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: La propuesta de reforma planteada provoca un trato desigual a aquellas personas que conforman una familia distinta a la llamada familia nuclear, margina del reconocimiento legal y social a toda organización familiar monoparental, parejas sin hijos, conformada por una sola persona, por reagrupamientos familiares con hijos de parejas anteriores, por personas sin parentesco alguno que deciden compartir su vida de forma perdurable o co-residentes, y las familias u hogares conformados por personas del mismo sexo.

d) La iniciativa limita el derecho de todo ciudadano mexicano y jalisciense a adoptar libremente la familia que elija, a *contrario sensu* del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 02/2010 donde se afirma que el derecho a conformar una familia no pertenece únicamente a personas heterosexuales, más aun, la resolución señala que todo individuo tiene derecho a decidir de manera libre cómo vivir su vida.

Una vez que la iniciativa fue desechada por las Comisiones, fue turnada al pleno para su votación, misma que fue verificada el 5 de octubre de 2011, emitiéndose 18 votos a favor de desechar la iniciativa, 16 en contra y 2 abstenciones.

En la resolución de la iniciativa estuvieron presentes en el recinto del Congreso del Estado jóvenes a favor de la diversidad sexual, ya que uno de los principales motivos de las organizaciones católicas para impulsar esta iniciativa es evitar los matrimonios entre personas del mismo sexo, así como la adopción de menores por parte de estos.

Consulta ciudadana de ratificación de mandato en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco

La revocación de mandato es una petición popular que permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos (Prud'Homme 2001). En México no se cuenta con este mecanismo en el ámbito federal, solo se aplica en lo local para algunos servidores públicos integrantes de un Ayuntamiento. El estado de Chihuahua es el único que contempla la revocación de mandato para Gobernador (Valdés 2008: 11). Mientras que en el estado de Tlaxcala existe solo para los integrantes de los Ayuntamientos.

En Jalisco esta figura no se encuentra regulada por una ley estatal sino que se

encuentra reglamentada por el ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, que en su Reglamento de Gobierno y Administración Pública estipula la existencia de las figuras de consulta ciudadana, revocación de mandato, referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Este ejercicio se realizó el 25 de septiembre de 2011. Se trató de una consulta en la que mediante el voto, los ciudadanos decidirían aprobar la gestión del Presidente Municipal. Dicha consulta fue avalada por el pleno del Ayuntamiento por 13 votos a favor y 2 abstenciones. El fundamento último de esta figura es el artículo 39 constitucional que señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Añade que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Para la realización de este ejercicio se instalaron 70 mesas receptoras en 43 centros de votación a lo largo del municipio, que se ubicaron en plazas públicas y lugares de alta concurrencia. Para la elección de los centros de votación se utilizó como criterio la conformación y distribución territorial y poblacional del municipio, por lo que se instalaron centros de votación en todas las delegaciones municipales, en las principales agencias municipales y en los centros de población no tradicional más grandes del municipio.

En cada una de las 70 mesas receptoras se contó con un presidente, dos secretarios y un escrutador. Se buscó que los presidentes de casilla fueran profesores de cada localidad y estuvieran avalados por los comités de padres de familia. Los secretarios y escrutadores fueron funcionarios públicos capacitados y que no vivían en el municipio.

Se imprimieron 70 mil boletas con la pregunta ¿Apruebas el trabajo como presidente municipal de Enrique Alfaro?, y las opciones de respuesta SÍ o NO. Para el control de las mismas se les asignó un número de folio. El número de boletas se basó en los índices de participación electoral registrados en el municipio. Esto porque en 2009 la lista nominal fue de 141 mil 159 y los votos emitidos fueron 71 mil 898, que representaron el 50.9%.

Para dar transparencia y credibilidad al ejercicio, debido a que fue organizado por el mismo gobierno de Tlajomulco, se instaló un Consejo Consultivo que se integró por el Síndico del Ayuntamiento y representantes de asociaciones empresariales, vecinales, magisteriales, ganaderas y de comerciantes; además de incluir un observatorio ciudadano conformado por 50 integrantes de asociaciones civiles, académicos e investigadores.

Se emitieron 17 mil 951 votos, de los cuales 539 fueron por el “NO” y se anularon 325. Tomando en cuenta el padrón electoral municipal de 177 mil 073 electores, la participación representó el 10.13%. Pero si se compara la cifra respecto al número de votantes en las elecciones de 2009 que fueron 71 mil 898, la participación representaría el 24.96%.

Un dato importante a considerar es que el Presidente Municipal sujeto a revocación de mandato es un personaje popular, que en ese momento estaba planeando ser candidato a gobernador de Jalisco y dicho ejercicio le sirvió para legitimarse y buscar dicha candidatura, y que finalmente logró aunque perdió con poco margen la gobernación.

En una interpretación extrema de la aplicación de este MDD, puede afirmarse que se trató de un acto de manipulación a la ciudadanía con fines de impulsar un proyecto político personal.

Reflexiones finales

La reforma política fue impulsada por el PAN, partido político que llegó por primera vez a la gobernación del estado, desplazando al PRI, partido que había gobernado por más 60 años continuos, con el fin de legitimarse y aparentemente transformar la política en la entidad.

Sin embargo, al paso de los años se puede concluir que la clase política diseñó esta reforma con el fin de que la ciudadanía no pusiera en práctica el *referéndum* y el plebiscito contenidos en la misma o si los trataba de utilizar se encontrara con una gran cantidad de trabas, impedimentos y requisitos formales y de capacidad administrativa de los organismos encargados de su aplicación y una gran cantidad de dificultades tanto legales de interpretación jurídica y de instrumentación en la práctica.

Se observa que en el caso del *referéndum*, cuando la ciudadanía decidió organizarse para utilizarlo en su beneficio, desde su puesta en marcha, se inició un proceso de obstaculización en su ejercicio. Dichos obstáculos van desde indefiniciones o ambigüedades de naturaleza jurídica como la definición de la “trascendencia para el orden público y el interés social” hasta trabas burocráticas impuestas por consejeros electorales capturados por los grupos de poder formales e informales (en este caso el gobernador del estado y los empresarios del transporte urbano), ya que impactaba las tarifas del transporte público y por ende los ingresos de éste poderoso gremio.

En el caso del plebiscito sobre la línea 2 del Macrobús, las trabas y violaciones fueron más graves, pues se recurrió a la mentira, al ocultamiento de información o la incapacidad real o simulada de los consejeros del IEPC para localizar y analizar y aplicar documentos públicos aplicables en este caso. La maniobra fue tan burda que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio la razón a sus promotores. Sin embargo, este proceso se suspendió por factores ajenos al mismo, al ganar las elecciones el partido opositor que utilizó coma bandera “No al Macrobús”.

La conducta de los consejeros del IEPC, organismo supuestamente ciudadano, se puede atribuir a que los partidos políticos tienen una fuerte influencia sobre estos, además de que en su elección intervienen intereses partidistas y de grupo, esto porque los puestos en este Instituto son muy codiciados por los altos sueldos⁵ y el poco trabajo⁶ que se realiza en este. El IEPC no ejerce su autonomía y actúa a favor de los intereses del gobierno y de los grupos de poder y en contra de los intereses de los ciudadanos, lo cual queda mostrado en el análisis anterior.

La manipulación, las diferentes interpretaciones y la confusión de los términos legales son algunas de las trabas que pone el IEPC ante las solicitudes e interpreta estas a su conveniencia, sobre todo en los conceptos de enajenar, comodato y obra pública cuando estos son claros en la ley, a la cual los consejeros les dan otras interpretaciones o énfasis. Por otra parte, existe una laguna jurídica, ya que tipifica únicamente el plebiscito estatal y municipal, no contempla la regulación del plebiscito cuando se trata de obras que afectan varios municipios ya sean conurbados o no. Esta es una tarea que los legisladores tienen pendiente.

Por su parte, la iniciativa popular ha sido una de las principales preocupaciones de los estudiosos en el tema de los mecanismos de democracia directa y en los efectos en los derechos de las minorías.

En este sentido, se da por sentado que este MDD es para avanzar causas progresistas y derechos de tercera generación de los ciudadanos. Sin embargo, en el caso Jalisco, se utilizó para intentar una regresión histórica que se creía superada.

Este MDD intentó ser aplicado por grupos conservadores para tratar de imponer su concepción del mundo desde el mismo cambio en las leyes, como es el caso de la iniciativa “A favor de la familia”.

⁵ Por ejemplo, el salario bruto del Consejero Presidente es de 144 mil pesos mensuales y el resto de los 6 consejeros es de 123 mil cada uno.

⁶ Reciben su sueldo durante tres años, cuando solo trabajan 6 u 8 meses en el año electoral.

Finalmente, la consulta de revocación de mandato muestra que este mecanismo se aplicó con el fin de legitimar las acciones de un presidente municipal popular y un político en ascenso para apuntalar un proyecto político personal. A pesar de este aspecto negativo, se considera que este ejercicio generó confianza en los ciudadanos.

En síntesis, se puede afirmar que la aplicación de los MDD, aunque teóricamente es un gran avance que permite pasar de una democracia representativa a una democracia participativa, en la práctica puede convertirse en mecanismos de simulación, contención y manipulación ciudadana.

Se requieren grandes cambios legales pero, sobre todo, culturales tanto de la clase política como de la ciudadanía para lograr una mayor calidad de la democracia en Jalisco.

Referencias bibliográficas

- Congreso del Estado de Jalisco (2008). **Código electoral y de participación ciudadana del estado de Jalisco**. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. México.
- Corona, Luis (2001). Democracia semidirecta en México. En Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo (coordinadores). **Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo II**. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Font, Joan (2001). **Ciudadanos y decisiones públicas**. Editorial Ariel. España.
- González, Raúl (2001). Democracia semidirecta y democracia participativa. En Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo (coordinadores). **Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo II**. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Lissidini, Alicia (2010). **Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Argentina.
- Merino, Mauricio (1995). **Principios y valores de la democracia**. Instituto Federal Electoral (IFE). México.
- Prud'Homme, Jean (2001). **Consulta popular y democracia directa**. Instituto Federal Electoral (IFE). México.

Salazar, Luis y Woldenberg, José. (1997). **Principios y valores de la democracia**. Instituto Federal Electoral (IFE). México.

Valdés Robledo, Sandra (2008). La revocación del mandato como un instrumento de la sociedad mexicana para destituir al titular del Poder Ejecutivo Federal frente a una crisis de confianza. **Congreso virtual Interinstitucional: los grandes problemas nacionales**. México.

Ziccardi, Alicia (2008). La participación ciudadana en el ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos. En Cabrero, Enrique (coordinadores). **Innovación local en América Latina**. CIDE- Liaison Group. México.