

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN JALISCO

2009

María del Mar Estrada Rebull y Margarita Sierra
Plataforma 39

Antecedentes

En la Constitución de este país, se declara su condición democrática: “La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este”¹. Todas las riquezas que puedan brotar de México son para enriquecer a los mexicanos. La determinación de nuestro destino como sociedad mexicana nos pertenece a todos. México es un lugar en donde, si bien hay gobierno, es sólo para administrar el poder público; del poder que lleva consigo cualquier persona que lo habite. Por lo mismo, “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”².

Muchos ciudadanos jaliscienses han levantado la vista de la vida privada para constatar que aquello que dibuja el paisaje de lo público – la gestión de la riqueza, la infraestructura, el manejo ambiental, la configuración del espacio, las políticas administrativas, la vida educativa y cultural - no es resultado del azar, sino de *decisiones*. Han recordado que esas decisiones deben tomarse *para beneficio* del pueblo, según su voluntad, puesto que en él *reside* la soberanía y de él *dimana* el poder público. Los ciudadanos que han tomado esto en serio, han pasado a la acción.

En Jalisco, esta acción que se refiere a asuntos esenciales para la vida pública o el interés social del Estado, está regulada en una Ley de Participación Ciudadana, de 1998. En ella, se considera que son “reglamentos, decretos o decisiones administrativas trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, aquellos que afecten directamente cuando menos a la mitad más uno de los municipios o bien a las dos terceras partes de la población del Estado o del Municipio según sea el caso” (Art. 1), y que se refieren a la siguientes materias: “I. Medio ambiente, ecología y agua; II. Salud, asistencia social y beneficencia privada; III. Derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones y vialidad y transporte; IV. Educación, cultura, turismo y deportes; V. Electoral; VI. Responsabilidades de los servidores públicos; VII. Civil; y VIII. Penal.” (Art. 2).

Dicha Ley de Participación Ciudadana contempla los instrumentos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular. El **Referéndum** puede ser solicitado por autoridades y ciudadanos para derogar reglamentos y decretos emanados del Gobernador, así como leyes expedidas, reformadas o adicionadas por el Congreso del Estado, que sean trascendentales para el orden público o interés social de Jalisco.

El **Plebiscito** puede ser solicitado por el Gobernador para someter a consulta los actos del Congreso, y viceversa. En cuanto a los ciudadanos, pueden solicitar plebiscitos referentes a actos o disposiciones administrativas municipales trascendentales para el orden público y el interés social. Por último, la **Iniciativa Popular** otorga a los ciudadanos la facultad de presentar ante el Congreso “los proyectos de ley o código, o de reforma a éstos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada.” (Art. 44). Entonces, la Iniciativa Popular puede servir para “reformular, modificar, derogar, abrogar o crear una Ley o Código” (art. 53).

Para que los ciudadanos puedan solicitar que se sometan a *referendum* derogatorio los reglamentos y decretos emanados del Gobernador, o las leyes expedidas por el Congreso, se necesita a 2.5% de los electores de la entidad. Para que puedan solicitar que se sometan a referéndum derogatorio las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, se necesita “que radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del Estado, de manera proporcional a su número de electores” (art. 6).

En el caso del plebiscito, podrán solicitarlo: “Los ciudadanos, dentro de los treinta días siguientes a la fecha del acuerdo de cabildo o antes de la realización del acto, que residan en el municipio y representen cuando menos a un cinco por ciento de los electores en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a trescientos mil; y en los que excedan de esa cifra, bastará que lo solicite un tres por ciento de los electores.” (Art. 12, fracción. II).

Tanto para el plebiscito como para el referéndum, se requiere que los ciudadanos solicitantes entreguen cuando menos los siguientes datos, por columnas: a) Nombre completo; b) Número de folio de la credencial para votar con fotografía; c) Clave de elector; d) Sección electoral a la que pertenecen, y e). Firma (art. 14).

Para la iniciativa popular, se requiere que los solicitantes sean: al menos el 0.5% del total de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado de Jalisco (art. 55, fracción I).

Estos tres instrumentos de participación ciudadana suponen un grado muy elevado de organización, consenso, asesoría técnica, y acompañamiento legal. La aplicabilidad de estos mecanismos previstos por la ley es muy baja debido a su complejidad y al enorme número de firmas requeridas para cada instrumento; hasta hoy solo conocemos los siguientes casos en que estos mecanismos han sido usados:

El grupo promotor de Voces Unidas, inaugura la ley de Participación Ciudadana, al generar un proceso participativo que diera legitimidad a la Iniciativa de Ley contra la Violencia intrafamiliar. Esta expresión ciudadana organizada presentó ante el Congreso del Estado, una iniciativa de Ley (la primera en México en su tipo), que recabó más de 40 mil firmas en 114 municipios. Se logró que el

Congreso del Estado adicionara un apartado en el Código de Asistencia Social que hizo posible el nacimiento del *Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI)*, como órgano rector de las políticas públicas en la materia.

Finalmente la Comisión de Equidad y Género del Congreso del Estado, lanzó una iniciativa de ley aprobada el 22 de noviembre del 2003 por el pleno del Congreso y publicada el 18 de diciembre en el Diario Oficial. El reglamento de la ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el estado de Jalisco se expidió el 6 de diciembre de 2004.

La segunda iniciativa popular en Jalisco, la lleva a cabo el grupo Mexicanos por la Vida. Esta iniciativa contra el aborto, logra recabar 54 000 firmas. El grupo impulsa una reforma constitucional que protege la vida *desde la concepción y hasta la muerte natural*, misma que entra en vigor a partir del 4 de julio 2009. Esta reforma criminaliza a las mujeres y viola su derecho a la salud.

El primer Referéndum en el estado fue promovido por la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) en contra del incremento a la tarifa del transporte público urbano. Los estudiantes lograron que 147 mil 573 ciudadanos firmaran el pliego petitorio.

Por unanimidad de los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana del entonces Instituto Electoral del Estado (IEEJ) fue rechazada la solicitud de referéndum derogatorio de la tarifa del transporte que interpuso la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), al declararla improcedente en la revisión de firmas que hiciera el Instituto Federal Electoral (IFE).

Cabe resaltar que las autoridades también tienen la posibilidad de solicitar referéndums y plebiscitos al Consejo Electoral. ¿Alguna vez lo han hecho? ¿Alguna vez han aprovechado estos mecanismos que les ofrece la ley para conocer la voluntad de la gente, para orientarse en su trabajo, para poder cumplir su obligación de administrar lo público según los designios de la ciudadanía? Nunca.

Un poder público que obedece a intereses privados y no dimana del pueblo en general

Para los ciudadanos conscientes de que la soberanía reside en ellos, sería totalmente inaceptable pensar que los recursos previstos por la Ley de Participación Ciudadana fueran las únicas vías posibles, además de las elecciones, para ejercer el poder. A cada momento, y sobre las materias trascendentales más diversas, somos testigos de la generación de políticas públicas con las que disentimos; sabemos que en la mayoría de los casos benefician a intereses particulares y no a la sociedad en general; disentimos porque en nuestra experiencia, son políticas públicas sin fundamento legal y que en ocasiones violan la legalidad.

Muchas veces, quienes reaccionan contra esto, son los ciudadanos que no están aglutinados en organizaciones masivas, ni tienen alianzas con grupos de poder. No tienen acceso a redes de militancia

como las de los partidos que pudieran ayudar a conseguir adhesión masiva. No se caracterizan tampoco por tener contacto con sindicatos, funcionarios ni otros poderosos que pudieran convencer o presionar a las autoridades (como a los diputados, que supuestamente nos representan) a realizar las solicitudes correspondientes. Quienes han cobrado conciencia de la contradicción entre lo enunciado por el artículo 39 y la realidad vivida en el Estado, y han decidido hacer algo al respecto, no son todavía una mayoría, ni han engendrado un poder masivo. Estos ciudadanos recurren entonces a la protesta. Salir a las calles, reunirse, demandar... todo esto también es parte de un derecho constitucional, consagrado en el artículo 9:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Los ciudadanos y las ciudadanas hemos recurrido a la movilización pacífica tomando las calles con el fin de hacer visibles nuestras demandas: el problema de salud, el aumento de la pobreza, el desempleo creciente, la baja calidad de la educación, las violaciones al estado laico, el dispendio irracional del Ejecutivo, la elección ilegal del Presidente del ITEI, los opacos manejos de la Villa Panamericana, el Puente Atirantado, la libertad del Alcalde de Tonalá, la intervención en el parque de los Colomos y el Bosque del Nixticuil, las pensiones del Hospital Civil, el Código urbano, la violación de los usos de suelo, el rechazo al Macrobús, etcétera.

Éstas son algunas de las legítimas demandas de los y las jaliscienses. Teóricamente, el gobierno, en su afán de representarnos, debería estar ávido de estas manifestaciones, que son signos de los temas que preocupan a la ciudadanía. El gobierno debería estar atento a qué decisiones públicas afectan y molestan a quiénes; por qué el público encuentra motivos para disentir con los proyectos; en dónde existen situaciones conflictivas; en dónde vale la pena someter las cosas a debate, a consulta, a la opinión de los expertos; cuándo es necesario aclarar y publicar cuáles son los intereses que están en juego en determinado proyecto o decisión. Sin las manifestaciones sociales, un gobierno bien intencionado está condenado a administrar el poder a tuestas, y está frustrado porque la esencia de la democracia queda sin realizarse. Un gobierno con pretensiones de trabajar para el pueblo, no podría suponer que sólo porque una pequeña parte del padrón lo favoreció con el voto y lo llevó al poder, habría dado indicación suficiente de su voluntad para todo el periodo de administración. Sin embargo, en nuestro país y nuestro estado, la política dista de funcionar así. El poder público tiene su propia agenda, obedece a intereses privados, intereses de grupos y de clases, y no dimana del pueblo en general. Por eso las autoridades no solicitan al Consejo Electoral plebiscitos ni referéndums. Esto, por sí mismo, debe provocarnos la certeza y la indignación de que estamos en un mundo al revés.

Una autoridad que criminaliza la protesta

Pero la cosa no se detiene ahí; no sólo no se consulta a la ciudadanía, no sólo se la ignora, sino que se le reprime; se usa la fuerza pública contra sus movilizaciones, se criminaliza la protesta. Este año fuimos testigos, por la vía de los hechos, que la lógica del poder democrático está revertida. La autoridad hizo explícita su visión, a través de la editorial y del reportaje que pidió al diario El Informador, y que se publicó bajo la apariencia de periodismo. Esto dice en síntesis el editorial de El Informador el 4 de septiembre de 2009:

Resulta especialmente grave que en la mayoría de protestas de este tipo siempre hay gente “profesional” de las manifestaciones, agitadores que lideran a grupos y que hacen de esta actividad su modus vivendi. Se cobijan bajo banderas partidistas u organizaciones de diverso tipo, a cambio de favores que van atesorando. Incluso los hay que de ahí saltan a candidaturas.

Si la autoridad conoce el perfil de estos “líderes”, a quienes se les ve en todo tipo de manifestación; si incluso cuenta con un padrón de ellos, es inexplicable que no proceda, haciendo uso de sus facultades legales, para ponerles un freno y evitar así que continúen dañando a la sociedad. Simplemente, la aplicación estricta de la ley³.

En el reportaje se ficha a ciudadanos que protestan, y se incita a que, si la autoridad ya sabe quiénes son, procedan contra ellos. Esto, es un atentado contra la libertad, contra el derecho expresado en el artículo 9; es una incitación a la represión y a la violencia; se apela a un Estado represor de estilo dictatorial.

El gobierno del Estado, hizo explícito entonces, lo que casi todos sabemos por la experiencia: la soberanía no reside en el pueblo, el poder público no dimana de él ni se instituye para beneficio de éste. Se le mandó a la ciudadanía, por escrito, el mensaje que se le manda en cada ámbito de lo público: la autoridad no quiere que los ciudadanos interfieran con sus acciones ni con sus intereses. Es una amenaza.

Es claro entonces, que la situación que enfrentan los activistas, defensores y manifestantes jaliscienses, difiere perversamente de la ideal, ya que lo primero que enfrentan, es la dificultad para incidir como sociedad civil organizada en los temas trascendentales, a través de los mecanismos de la Ley de Participación. Que estos mecanismos sean inoperantes, constituye en sí mismo una transgresión al derecho a la participación. En un régimen “democrático” en el que no está previsto que los ciudadanos efectivamente tomen parte en las decisiones públicas, ¿en realidad hay voluntad para que se verifique este derecho? Confirmamos que no, puesto que, cuando los jaliscienses han ido más allá de los mecanismos formales, cuando han invertido su tiempo libre y su trabajo para idear métodos alternativos para transmitir sus mensajes, haciendo uso del artículo 9°; las autoridades, lejos

de interesarse en recuperar la visión de la ciudadanía organizada, han ignorado, engañado, reprimido, difamado y amenazado.

Este estado de cosas puede continuar indefinidamente mientras el gobierno tenga la prerrogativa de legislar y gestionar a discreción, sin que nadie – salvo los mismos activistas y manifestantes – lo reclame. Más allá de las pequeñas victorias que los movimientos jaliscienses puedan obtener cuando las condiciones legales y políticas los favorezcan, no habrá reestructuraciones importantes en el poder mientras la mayoría de los ciudadanos no las asumamos como impostergables. Para que el derecho a participar se evidencie, quienes se activan requieren, en primer lugar, de la simpatía de más ciudadanos. Necesitan que más personas compartan la convicción de ser derechohabientes en la determinación de lo público. Necesitan, por lo tanto, que no se los perciba como “revoltosos”, sino como ciudadanos en el pleno ejercicio de su derecho; no sólo legítimos sino necesarios – en el mejor de los casos, que el activismo se generalice entre la población. Para que se ejerza el derecho a la participación, debe haber una ciudadanía suficiente que lo reclame.

Una propuesta de participación ciudadana

Con esto en mente, algunos de los grupos ciudadanos jaliscienses – Plataforma 39, el Parlamento de Colonias, el Congreso Ciudadano de Jalisco, el Movimiento Ciudadano en Defensa del Dinero Público y del Estado Laico, el Centro de Derechos Humanos Coordinadora 28 de Mayo y otras organizaciones, – pensamos en la necesidad de organizar un acto público, para explicar que, lejos de ser agitadores profesionales, revoltosos sin causa, o potenciales amenazas para la armonía social, los manifestantes y activistas tenemos motivos cívicos para nuestro actuar. Así, el pasado 20 de septiembre de 2009, alrededor del kiosco del Parque Morelos – emblemático de conflictos actuales –, se concretó el Segundo Foro contra la criminalización de la protesta ciudadana.

El mensaje a proyectarse era claro. Como primera premisa, se apeló a la soberanía del pueblo – se colocaron carteles con el elocuente artículo 39. Como segunda proposición del razonamiento, se blandió el artículo 9, sobre el derecho a protestar. En este marco, quienes habían sido señalados por El Informador, y muchos otros ciudadanos participativos, declararon que no son agitadores, acarreados ni profesionales de la protesta; que no persiguen oscuros intereses individuales. Que son sólo jaliscienses con una conciencia cívica. Por obvio que sea resulte esto, ante las difamaciones, las amenazas y la falta de comprensión por parte de la ciudadanía en general, los manifestantes y activistas consideraron necesario explicar que las protestas no son un problema en sí, sino la respuesta a la ineficacia de las instituciones para resolver las necesidades y problemas públicos.

El formato para abordar estos temas fue la instalación de mesas de diálogo alrededor del kiosco central del parque, en donde participaban tanto los manifestantes y activistas convocados, como cualquiera que quisiera unirse a la discusión. Se compartieron diversas experiencias y se confrontaron

posturas diferentes, por lo que el ejercicio resultó en aprendizajes interesantes sobre el derecho a la participación, que fueron más allá de las premisas iniciales propuestas para el evento.

Las conclusiones

Un primer asunto relevante fue la coincidencia en que el punto de arranque de la participación ciudadana es, por lo general, alguna decisión, política u obra pública percibida como agravio. Se desata una indignación cuando se constata que las acciones de la autoridad, en lugar de ser en beneficio de la gente, van en su perjuicio. Los ciudadanos se activan cuando creen que es su legítimo papel intervenir en semejantes situaciones. Se constató que el tema de la movilidad en Guadalajara, actualmente, es uno de los que más suscitan estos sentimientos.

El tema del Macrobús, en específico, fue muy ilustrativo, dado que en torno a él se presentaron posturas encontradas. Tras acalorados argumentos a favor y en contra, se llegó a la conclusión de que, más allá de la controversia, quienes sostenían ambas posturas tenían algo en común: confrontaban razonamientos y datos. Esto es lo que se exigía al gobierno; tomar en cuenta los argumentos e informaciones que preparan los ciudadanos, consultarlos, pedir la colaboración de expertos, explicitar como un elemento más de decisión los intereses que están en juego, y basar las decisiones en verdaderos debates públicos que tomen en cuenta todo esto. Más que las decisiones concretas, es la opacidad y la arbitrariedad del gobierno las que ofenden a la ciudadanía.

En las mesas de discusión, se compartió también el sentimiento de impotencia ante lo infructífero que resulta apostarle a la organización o al agotamiento de recursos en las instancias legales, para solicitar que se atiendan reclamos, peticiones y propuestas. Se habló del sentimiento de ser burlados cuando las autoridades no responden y proceden según su voluntad, sin consecuencias. Esto orilla a pensar en acciones que salen de lo previsto – manifestaciones u otras más creativas o más drásticas – con tal de tener alguna incidencia en los temas trascendentales.

Los asistentes al foro resaltaron un flanco esencial de la participación ciudadana: la organización, la alianza con diversos grupos, la generación de ‘contrainformación’ y su socialización. Se mostraron convencidos de que, para que la soberanía del pueblo sea una realidad, se requiere expandir y fomentar entre la gente el hábito de considerar los asuntos públicos desde una perspectiva estructural, más allá de la realidad particular de cada uno; y la consciencia de sentir el derecho sobre estos asuntos, más allá de las vidas privadas. En el mismo tenor, los participantes de las mesas concordaron en la necesidad de crear espacios en que los diversos movimientos discutan, compartan experiencias y estrategias, y sumen fuerzas para apoyarse y defenderse unos a otros, allende las diferencias en temas y posturas. Así, el Segundo Foro contra la criminalización de la protesta condensó, a través del diálogo entre activistas y manifestantes, algunos de los aspectos significativos del actual panorama de la participación ciudadana en Jalisco.

Quienes protestan y participan en este contexto, lo hacen con la conciencia de que el poder público sirve a fines muy diferentes a los del beneficio del pueblo. Consideran como un síntoma de esto el que muchas de las decisiones trascendentales en el estado se tomen según intereses de grupos y particulares; y por tanto, de manera opaca, sin supeditarlas a la consulta, el debate y la argumentación de diversos actores. Además de percibir esto como inaceptable, los manifestantes y activistas han pasado a considerar que es su prerrogativa tomar cartas en el asunto; intentar tomar las riendas de la cosa pública. Ante el panorama descrito, no resulta sorprendente que los mecanismos de participación previstos por la ley sean a todas luces insuficientes; que no estén diseñados para que el pueblo decida; que las autoridades no soliciten plebiscitos y referéndums para definir el rumbo de sus administraciones, y que las figuras de participación sean de tan difícil acceso cuando los ciudadanos tienen la iniciativa de solicitarlas. No resulta incongruente tampoco que, cuando los ciudadanos recurren a otras formas de participación, como la protesta y la manifestación de propuestas y demandas; lejos de ser tomados en cuenta, sean ignorados, burlados, reprimidos, e incluso, como fuimos testigos este año, difamados y amenazados. El derecho a la participación ciudadana – y a una participación con *incidencia* – es precario hoy en nuestro estado.

Sin embargo, este régimen de cosas tiene como condición de supervivencia el que se lo permita. Quienes se han activado, no sólo perciben que el poder no es ejercido como debería, sino que se han convencido de que a ellos mismos corresponde vigilar y exigir a la autoridad, y apropiarse de lo público; saben también, que mientras sean grupos minoritarios, mientras los sectores más amplios de la población los vean con indiferencia o reprobación, mientras desconozcan sus luchas y sus motivos, hay pocas probabilidades de que el engranaje de poder pueda reestructurarse a favor de la sociedad y de su autodeterminación. En cambio, por más enquistados que estén los poderes fácticos y pervertido el sistema político; por más que ahora parezca que esta condición es fatídica e inamovible, no podrá sostenerse si se logra socializar una visión diferente. Por eso, los activistas y manifestantes hemos concluido que, ante la falta de respuesta, la burla, la represión y el amedrentamiento; es esencial no perder de vista que la participación ciudadana no es sólo un derecho que debería estar garantizado, sino el hábito que puede llevarnos a que el poder lo ejerza el pueblo para su propio beneficio. Los avances en el ejercicio y la expansión de este derecho, que pretende ser hábito, entonces, son pasos certeros, y no fácilmente reversibles por la adversidad.

Notas aclaratorias

1. Art. 39.
2. Art. 39.
3. El Informador