



## **Los retos jurídico-políticos de la participación ciudadana en México: el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara**

*Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.  
12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.*

**Altamirano Solano, María Elvira**

**Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco**

**Email: [maria.altamirano@iepcjalisco.org.mx](mailto:maria.altamirano@iepcjalisco.org.mx)**

**Twitter: [@AltamiranoElvi](https://twitter.com/AltamiranoElvi)**

### **Resumen/abstract:**

La participación ciudadana en el Estado de Jalisco, ha alcanzado grandes niveles de reconocimiento en cuanto a la legislación existente a esta materia; sin embargo, aún se enfrenta a dos grandes dificultades que impactan directamente en la gobernanza de una metrópolis: desconocimiento de la existencia de mecanismos por los cuales se puede incidir en el sector de lo público (siendo una de las razones el flujo de personas provenientes de otros estados) y dificultades jurídicas y políticas que aún enfrentan los mecanismos de participación social establecidos en el marco normativo.

En esta ponencia, se realiza un análisis de la información de cuantos mecanismos de participación social ha recibido el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y de ellos cuantos han sido procedentes, asimismo se evidenciarán los principales retos a los cuales nos enfrentamos para garantizar una verdadera participación ciudadana.

**Palabras clave:**

Participación, participación ciudadana, democracia directa, mecanismos de participación social, gobernanza.

**Nota biográfica:** Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, Especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional.

Como ya se sabe, el principal reto de la gobernanza metropolitana radica en los altos niveles de concentración de población. Se dice que la operación de los gobiernos en las metrópolis, no coincide con la lógica y la dinámica del desarrollo económico y social, que existe una disfunción entre la realidad socio-espacial y los gobiernos de las metrópolis y, en fin, que se trata de un fenómeno absolutamente peculiar (Iracheta, 2017).

En este sentido, y el tema que hoy pongo en la mesa, la participación ciudadana entra también en las dificultades que presenta una metrópolis. ¿Por qué? Pues por el flujo de personas que llegan a las zonas metropolitanas provenientes de otros estados –lo cual implica un cambio en las listas nominales que no siempre se realiza cuando las personas cambian su residencia–, por su desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana que existen en estas zonas –en este caso, el de la Zona Metropolitana de Guadalajara– y, finalmente, por las dificultades jurídicas y políticas que aún enfrentan dichos mecanismos ya establecidos en el sistema jurídico del estado de Jalisco.

La “participación”, nos dice Giacomo Sani, en el ya clásico “Diccionario de Política” (Bobbio, Mateucci, & Pasquino, 1997), se emplea en la terminología de la ciencia política para referir una variedad de actividades que incluyen la emisión del voto, militar en partidos y asociaciones políticas, apoyar a un candidato en campaña, la difusión de información política, en fin, la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes (Merino, 2016).

Partamos pues, por una conceptualización mínima de participación *ciudadana*: la intervención de la sociedad en el ámbito de lo público, es decir, el involucramiento de ciudadanos individualizados y organizaciones de los mismos, capaces de participar en la *administración del estado e incidir en la gobernanza* de nuestro país.

Ahora bien, dicha participación, se puede ejercer a través de *mecanismos de democracia directa* que, como dijera Sartori (Teoría de la democracia, pág. 41), es la forma de gobierno a través de la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, y debemos añadir, siempre y cuando se encuentre previsto en la norma jurídica vigente.

Así, de acuerdo con los especialistas en el tema de la democracia directa, los instrumentos mediante los cuales se ejerce ésta son tres, a saber, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato. Por ello, en la presente ponencia nos enfocaremos a la participación ciudadana ejercida a través de mecanismos o instrumentos reconocidos, específicamente, en la legislación del estado de Jalisco y siempre a la luz de la gobernanza metropolitana, como ya se había adelantado.

Una acotación más antes de comenzar con el desarrollo del tema que nos ocupa; puesto que, es necesario contextualizar la participación ciudadana en México a nivel federal. En la obra titulada “La participación ciudadana y sus retos en México”, Alberto J. Olvera, realiza una breve reseña de la transición histórica de la participación en nuestro país.

Al respecto, y de acuerdo con Olvera, podemos distinguir tres momentos:

- El primero se da en la etapa de la Revolución Mexicana donde no había espacios públicos, existía la hegemonía de un partido político y un control de los medios de comunicación;
- Un segundo momento a partir de 1968 con grupos de la sociedad civil que pugnaban por la resistencia y la movilización de los habitantes con el sismo que sacudió a México en 1985, traducidos a nuevas organizaciones de campesinos, sindicalismo independiente, agrupaciones empresariales, etc., cabe resaltar que en 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se aprobó una nueva Ley Federal de Planeación donde se institucionalizó la “consulta popular” y un Sistema Nacional de Planeación Democrática donde nace el Plan Nacional de Desarrollo y a su vez la creación de comités y consejos consultivos, en los que de alguna manera existía una “participación de la sociedad”; y,
- Un tercer momento con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y el desarrollo e implementación de un programa de política social llamado “Solidaridad”, en donde cada obra pública tenía un Comité, donde las labores de contraloría eran ejercidas en forma directa por los beneficiarios, sin embargo, este proyecto político fracasa por su fragilidad organizativa, breve duración y falta de representatividad política de los mencionados comités.

Como se puede apreciar de lo relatado, la participación ciudadana no contaba con reconocimiento constitucional ni con canales jurídicos e institucionales que garantizaran una verdadera intervención de la sociedad en el ejercicio del poder público. Esto es, no podía decirse que sirviera como elemento para la gobernanza democrática.

Por cuanto hace a la migración interna de México a la Zona Metropolitana de Guadalajara, de acuerdo con datos del CONAPO (2013), esta es la segunda con movilidad inmigratoria, detrás de la Zona Metropolitana del Valle de México, con 136 mil inmigrantes. Y estos son sólo datos del quinquenio de 2005-2010. Lo cual da una idea de la problemática que puede acarrear en el sentido que lo referí en un principio, es decir, el cambio en las listas nominales para la forma más básica de participación ciudadana que es la emisión del voto.

Y es que aun esa forma tan básica de participación afecta a la gobernanza de la metrópolis, puesto que, si partimos de la noción de que el votar decide a un representante para dirigir sus acciones y encauzar políticas públicas de la mejor manera, para solucionar los problemas propios de la Zona Metropolitana, observamos el resultado de que las personas inmigradas no participan en elegir a la persona más adecuada. Esto, sin entrar en otro problema que es el de legitimidad. Para lo que existen los mecanismos de participación ciudadana.

Es hasta el 2012, cuando se abandona el simple reconocimiento de los derechos políticos del ciudadano de votar y ser votado y se transita al reconocimiento de derechos ciudadanos de iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional (las tres categorías de las que hablamos antes).

La iniciativa ciudadana se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la consulta popular en la Ley Federal de Consulta Popular, aprobada el 14 de marzo de 2014. No se omite mencionar que, antes de que se reconociera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa, varios estados de la república mexicana, ya habían aprobado en su legislación, la incorporación de diferentes mecanismos de participación ciudadana, siendo uno de los casos – precisamente– el estado de Jalisco.

Como producto de la configuración de la arena política y de la tendencia a que la ciudadanía tuviera una amplia gama de alternativas que se adecuaran a sus exigencias, necesidades o, por qué no decirlo, inconformidades, con respecto a los actos de gobierno, en 1997 se realizaron las reformas necesarias a la Constitución Política del Estado de Jalisco para asegurar la intervención de la sociedad en el ejercicio del poder público a través de mecanismos de participación como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

Dicha reforma constitucional trajo consigo la aprobación de leyes secundarias como La Ley Electoral y la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco que entró en vigor el 8 de marzo de 1998, misma que regulaba los mecanismos de participación ciudadana mencionados previamente.

Para una adecuada contextualización, resulta necesario comentar los umbrales de apoyo ciudadano que se requería:

- 0.5% del total de ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos del estado para el caso de la iniciativa popular.
- Para el caso del plebiscito era del 3% al 5% de los electores dependiendo del número de habitantes en la demarcación territorial y,
- El 2.5% de los electores del estado, para la activación del referéndum estatal.

Diez años después, en 2008, y como resultado de una fusión de la Ley Electoral y la Ley de Participación Ciudadana, surge el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (CEPCEJ); el cual, conservó los mismos mecanismos de participación ciudadana reconocidos en 1998 y amplió la figura del referéndum al ámbito municipal.

Por su parte, la reforma electoral de 2016 a la Constitución Política de Jalisco, tuvo como resultado el actual Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, en el cual se modificó toda la estructura del Libro Quinto “De la Participación Social”, marcando un rumbo distinto en materia de participación ciudadana, algunos de los cambios significativos consistieron en la reducción de los umbrales para solicitar las figuras que ya existían y como consecuencia facilitar el acceso a la activación de los mismos. De igual manera, se reconocen nuevos mecanismos o instrumentos de participación social (doce mecanismos de participación social) y se establece una

estrecha relación entre ciudadanos interesados y los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos y ayuntamientos.

Asimismo y en concordancia con lo establecido en el artículo 41, base V, apartado C, párrafo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; relacionado con el artículo 11, párrafo dos, de la Constitución Política del Estado; y con el artículo 386, párrafo 1, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación social corresponden al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Como ya se mencionó, existen doce mecanismos de participación social, los cuales se pueden localizar en dos grandes grupos:

1. Los mecanismos de participación social en los cuales el IEPCJ, como autoridad en la materia, forma parte del procedimiento:
  - Plebiscito,
  - Referéndum,
  - Ratificación Constitucional,
  - Consulta Popular,
  - Iniciativa Popular,
  - Iniciativa Popular Municipal,
  - Revocación de Mandato y,
  - Presupuesto Participativo.
  
2. Los mecanismos de participación social en los cuales el Instituto, como un organismo constitucional autónomo, forma parte de un andamiaje integrado por poderes del estado, municipios y sociedad civil organizada, con miras a las prácticas de un “buen gobierno”:
  - Contraloría social
  - Gobierno Abierto
  - Juntas municipales y,
  - Cabildo Abierto.

Estos mecanismos pueden impulsar la participación de los ciudadanos de manera individual, o colectiva, dentro de esta, pueden intervenir grupos ciudadanos autónomos u organizaciones creadas por iniciativa estatal. Como ya se había hecho referencia estos mecanismos de participación se constituyen en *dispositivos del control social* sobre la acción del Estado y la gestión desarrollada por su aparato administrativo. Lo que redundará en una gobernanza metropolitana democrática, pues de esta forma la ciudadanía puede influir para que se adopten políticas públicas que tengan un impacto positivo en los problemas de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

El control que puede realizar la sociedad sobre las acciones del Estado se realiza a través de las acciones de evaluación de políticas o servicios, o mediante la participación en el diseño de decisiones públicas, o manejo de los servicios.

Cabe mencionar, que para la activación de los mecanismos de participación social en Jalisco, existe una limitación contemplada en el artículo 387, párrafo 2 del CEPSEJ, la cual consiste en que “Ninguno de los instrumentos de participación social podrá utilizarse para disminuir o revocar el reconocimiento o ampliación de derechos humanos”.

Para proceder a exponer algunos de los retos político-jurídicos de la participación ciudadana en el contexto de la gobernanza metropolitana, debemos recurrir a la experiencia que se tiene desde el IEPCJ, y es que a partir de la existencia (desde 1998 a la fecha) de los mecanismos o instrumentos de participación social ¿Cuáles han sido los resultados que se han obtenido en cuanto a la activación de los mismos?

El análisis de la información que se encuentra debidamente publicada en la página electrónica del Instituto Electoral, revela que a la fecha se han presentado cinco solicitudes de plebiscito municipal, dos de referéndum estatal, nueve iniciativas populares estatales, treinta solicitudes de revocación de mandato municipal y tres solicitudes de consulta popular, haciendo un total de cuarenta y nueve solicitudes de mecanismos de participación social.

Del universo de solicitudes recibidas por el Instituto Electoral, solamente seis han sido procedentes y cuarenta y tres, improcedentes, las causales más comunes de improcedencia son:

- Por no cumplir con el porcentaje de apoyo ciudadano requerido,
- Presentación de manera extemporánea,
- Equivocación del mecanismo solicitado,
- Carencia de requisitos formales,
- Falta de claridad en la solicitud y,
- Desistimiento.

Durante la vigencia de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco de 1998, se presentaron ocho solicitudes de mecanismos de participación social de los cuales solo dos fueron procedentes. En 2008, con el CEPCEJ, se presentaron cuatro solicitudes de mecanismos de participación social, prosperando una sola solicitud y finalmente, a partir de la reforma de 2016 y con la actual ley electoral, aumentó de manera considerable la solicitud para la activación de mecanismos de participación social; sin embargo, aún nos encontramos frente a un camino muy largo que recorrer para la activación exitosa de estos instrumentos, toda vez que de treinta y siete solicitudes, solamente tres, han sido procedentes.

Esto es, para que tengan una influencia real en la gobernanza metropolitana, se deben aún superar algunos obstáculos.

La gran mayoría de las solicitudes recibidas por el Instituto Electoral, han buscado someter a consideración de la ciudadanía los actos o decisiones administrativas de los ayuntamientos, así como la revocación de mandato de presidentes municipales. De igual

manera, se han presentado solicitudes que de haber sido procedentes, el Congreso del Estado o el poder ejecutivo jugaban un papel importante para su debida materialización.

Como se puede observar, a más de veinte años de la existencia de mecanismos de participación social en Jalisco, se han presentado muy pocas solicitudes para su activación, situación que nos lleva a plantearnos otra interrogante ¿A qué se debe la falta de solicitudes de mecanismos de participación social por parte de la ciudadanía?

Las respuestas son múltiples, pero concentrémonos en las que podrían ser las causas por las cuales la ciudadanía no está ejerciendo su derecho de involucrarse en el ámbito de lo público y se detecta que tres son las causales a las que se debe la falta de participación:

1. Desconocimiento sobre los mecanismos de participación social por parte de la ciudadanía –y por parte de quienes inmigran a la ZMG,
2. Apatía por falta de confianza en las instituciones,
3. Deficiente, ineficiente o insuficiente calidad normativa (fallas, defectos y vicios) del Código Electoral actual.

Aun cuando considero un reto, precisamente de gobernanza metropolitana, que la ciudadanía participe, pero que además las personas que cambian su residencia a la ZMG puedan conocer estos mecanismos para que sea la sociedad civil la que pueda mejorar, directamente, la situación y los problemas ante los que se encuentra toda metrópolis, también es cierto que en relación con la tercera causa mencionada por la que no se participa, se puede comentar lo siguiente:

La reforma a la Constitución y al Código Electoral de 2016, incrementó la cantidad de mecanismos de participación social, sin embargo y como ya quedó evidenciado, muy pocos mecanismos han procedido y me referiré en concreto a dos consultas populares: Ciclo vía Boulevard Marcelino García Barragán y Ciclo vía Universitaria, Ciudad Guzmán, municipio de Zapotlán El Grande, en ambas consultas el Instituto Electoral tuvo que sortear grandes desafíos en cuanto a la aplicación del Código Electoral vigente, ya que, en el artículo 440, establece que la consulta popular es el instrumento de participación social a través del cual los habitantes del Estado, un municipio u otra demarcación territorial, expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social.

El primer obstáculo con el que se encontró el Instituto Electoral fue en cuanto al término “habitantes”, ya que dicho término es muy amplio e incluso se tuvo que permitir la participación de niños que aún no tenían la capacidad de decidir y que fueron inducidos por los padres para tomar una decisión. La segunda dificultad, consistió en como determinar a qué se refiere el Código en cuanto a “ámbito territorial” y el método que se utilizaría para fijar el espacio en el cual participarían los habitantes.

Como se puede apreciar, el Instituto Electoral jugó un papel muy importante en cuanto a la interpretación de la ley electoral para favorecer de la mejor manera posible el derecho a la participación social en cuanto al mecanismo solicitado, no obstante, lo anterior



revela que el Código Electoral aún es deficiente en cuanto a la regulación efectiva de los mecanismos de participación social.

En este sentido, se observa que el IEPCJ puede fungir como institución primordial para la gobernanza metropolitana, puesto que su funcionamiento es de conjunto, e intermunicipal, a diferencia de las llamadas asimetrías en los gobiernos locales que se traducen más bien en obstáculos para la solución de problemas de la metrópoli. Y es que desde el IEPCJ se puede fortalecer y fomentar la participación ciudadana que permita tener incidencia directa en las políticas públicas y en los representantes que van a presentarlas e implementarlas, además de servir como revisión a éstas.

No obstante, como se hizo referencia, la legislación aun es un tanto deficiente para que los mecanismos funcionen de la forma mencionada. Esto, sin duda, evidencia el llamado juego político para que se pueda lograr una legislación que materialice realmente el objeto y fin de los mecanismos de participación. Puesto que, de no darse la correcta configuración de la arena política, no se darán las reformas necesarias para que los mecanismos ya reconocidos sean empleados por la ciudadanía que busca mejorar su vida diaria en la metrópoli.

Por ello es que, adecuando lo dicho en un libro del Banco Interamericano de Desarrollo (Scartascini, Spiller, Stein, & Tommasi, 2011), el juego político puede contribuir a la estabilidad de los mecanismos de participación o conducir a grandes vaivenes; puede facilitar su adaptabilidad o llevarlos a la rigidez excesiva; puede producir mecanismos de participación que promuevan tanto el bienestar público como los intereses privados; puede influir en la calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las normas jurídicas que lo regulan.

**Referencias:**

Bobbio, N., Mateucci, N., & Pasquino, G. (1997). Diccionario de Política. México: Siglo XXI.

CONAPO. (2013). Migración Metropolitana. México: CONAPO.

Iracheta, A. (2017). La gobernanza metropolitana: ¿Una (im)posibilidad? Gobernar la incertidumbre (pág. 22). CDMX: El Colegio Mexiquense.

Merino, M. (2016). La participación ciudadana en la democracia. México: INE.

Sartori, G. (1988). Teoría de la democracia. Madrid: Alianza.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2011). El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Colombia: BID.