

Los escenarios de la participación ciudadana en Jalisco

The stages of citizen participation in Jalisco

AUTORA: MIRIAM GUADALUPE GUTIÉRREZ MORA¹
COAUTORA: GRISELDA BEATRIZ RANGEL JUÁREZ

RESUMEN

Promover los mecanismos de la democracia directa ha sido uno de los desafíos de las entidades federativas en México. Con la reforma de 2016 en Jalisco, se cuenta con una serie de instrumentos de participación ciudadana que se han venido implementando en la entidad a partir de su entrada en vigor. En el presente artículo se analizan los nuevos escenarios para la participación ciudadana activa y organizada, que busca crear gobernanza e incidir en asuntos públicos con el fin de fortalecer una democracia directa, crítica y participativa, en contraposición a los desafíos que estas figuras presentan a la luz de las primeras experiencias de aplicación, y su impacto como componente en la agenda pública.

PALABRAS CLAVE

Democracia directa, participación ciudadana, mecanismos de participación social, consulta popular.

ABSTRACT

Promoting the mechanisms of direct democracy has been one of the challenges of the Mexican states. With the 2016 reform in Jalisco, there is a series of instruments of citizen participation that have been implemented in the entity since its entry into force. This article analyzes the new scenarios for active and organized citizen participation, which seeks to create governance and influence public affairs in order to strengthen a direct, critical and participatory democracy, as opposed to the challenges that these figures present in the light of the first experiences of application, and their impact as a component in the public agenda.

¹Miriam Gutiérrez, Maestra en Gobierno y Administración Pública, Titular de la Secretaría Técnica de Comisiones del IEPC Jalisco, migumo21@yahoo.com.mx.
Beatriz Rangel, Maestra en Derecho Electoral, Consejera Electoral del IEPC Jalisco, b_rangel310@hotmail.com

KEY WORDS

Direct democracy, citizen participation, mechanisms of social participation, popular consultation.

1. INTRODUCCIÓN

Promover los mecanismos de la democracia directa ha sido uno de los desafíos de las entidades federativas en México. Con excepción de Campeche que no cuenta con legislación en materia de participación ciudadana y la Ciudad de México que enumera más de doce mecanismos, en el resto de las entidades del país se contemplan al menos tres: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

A partir de la reforma publicada el 16 de junio de 2016, Jalisco cuenta con una amplia gama de instrumentos para incidir en los asuntos públicos, a través de los llamados mecanismos de participación social los cuales son: gobierno abierto, plebiscito, referéndum, ratificación constitucional, iniciativa popular, iniciativa popular municipal, presupuesto participativo, revocación de mandato, consulta popular, contraloría social, cabildo abierto y juntas municipales.

La reforma en cuestión, confirió al organismo electoral del estado su implementación, estableciendo sus procedimientos en el libro quinto del ahora denominado Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

De igual manera, estableció el reconocimiento del derecho humano a la participación ciudadana y flexibilizó el acceso a las figuras, al bajar los umbrales requeridos para acceder a los instrumentos, sin que puedan utilizarse para disminuir o revocar el reconocimiento o ampliación de derechos humanos.

No obstante, con la puesta en marcha de estos mecanismos, han surgido cuestiones que evidencian innegables antinomias y lagunas legislativas. Tal es el caso de la consulta popular que recién se implementó en Jalisco, y que ha generado un debate en torno a un menoscabo de los derechos humanos, concretamente a la movilidad segura, frente al derecho de participación y de manifestación de una inconformidad de un grupo de vecinos.

El presente documento se divide en tres apartados, en la primera parte se explora de forma conceptual la democracia participativa, identificando la participación ciudadana institucionalizada. En el segundo, se identifican los instrumentos de participación social en Jalisco; y finalmente, en el tercer apartado se realiza una recuperación de la consulta popular haciendo un análisis de caso respecto a la Consulta Popular Boulevard Marcelino García Barragán en el municipio de Guadalajara, Jalisco.

2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La democracia contemporánea desde sus distintas acepciones se aborda principalmente a partir de dos enfoques: el representativo y el participativo. El primero refiere a la emisión del sufragio por parte del ciudadano, que tiene como fin la elección de sus gobernantes y/o representantes quienes tendrán a su cargo la toma de decisiones respecto al rumbo en que habrá de direccionarse el Estado. En cambio, la democracia participativa refiere a la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones públicas, que toma efectos con independencia de la elección de sus representantes o gobernantes.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos indica que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos” (artículo 21). El texto de la Declaración proporciona determinaciones claras respecto al derecho reconocido para que toda persona participe de manera directa en los asuntos públicos o a través de representantes emanados de elecciones libres, auténticas y periódicas, en donde la ciudadanía emita su voto de forma universal, libre y secreto.

Tanto en la democracia representativa como en la participativa, el componente fundamental para echarla a andar es la participación de la ciudadanía. La primera no tendría razón si no existieran ciudadanos que emitieran su voto para manifestar sus preferencias; por su parte, la democracia participativa requiere entonces de uno o varios grupos de ciudadanos organizados que pretendan incidir en las decisiones públicas, sea de forma libre o institucionalizada.

Los gobiernos democráticos están obligados a escuchar la opinión de los ciudadanos; por tanto, la participación ciudadana institucionalizada juega un papel fundamental en la calidad democrática ya que permite que el ciudadano se involucre en los asuntos públicos con total legalidad y certeza de los procedimientos.

2.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA

La participación, entendida como la acción mediante la cual se toma parte en un asunto, se aborda desde cuatro acepciones; a saber, social, comunitaria, política y ciudadana.

La participación social se describe como la actividad realizada por las personas, asociaciones u organizaciones para defender intereses de sus propios integrantes; la comunitaria, por su parte, busca atender las necesidades de sus miembros; la participación política se materializa una vez que las personas interesadas intervienen de forma directa en las organizaciones políticas tales como partidos, dentro del gobierno o en procesos electorales; y la ciudadana se refiere al involucramiento de las personas en acciones públicas sobre asuntos de interés general (Sáiz, 2013; Serrano, 2015).

En ese sentido, la participación ciudadana es la intervención pública organizada de personas u organizaciones en los asuntos de impacto colectivo llevada a cabo en espacios y condiciones definidas o en interfases socioestatales² (Isunza, 2006 en Serrano, 2015).

Los cuerpos normativos contribuyen en gran medida a impulsar la participación ciudadana, toda vez que reglamentan la forma en que se llevará a cabo. Ahora bien, la participación ciudadana puede darse de dos formas: autónoma e institucionalizada; la primera se materializa a través de marchas, mítines y en general todas aquellas acciones que se producen desde la sociedad y que no están organizadas por instituciones ni por sus lineamientos respectivos; la segunda surge a partir de la organización ciudadana que se alinea a una serie de normas legales que establecen el mecanismo mediante el cual se llevará a cabo dicha participación.

² Este concepto alude a “un espacio de encuentro entre actores sociales y estatales en un marco definido por instituciones (formales o informales), en el que se comparte un objeto o campo de acción común, y en el que cada una de las partes lleva sus propios intereses, ideas y prácticas. En ese sentido, es un espacio de conflicto negociado, de intercambio y acción” (Serrano, 2015).

En un régimen democrático la participación ciudadana debe ser impulsada por el Estado (Serrano, 2015), el cual deberá garantizar las condiciones necesarias para consolidarla. Dichas condiciones se traducen en respeto a los derechos humanos, marcos normativos e instituciones que posibiliten la aplicación de la norma, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, y confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN JALISCO

Durante la última década las figuras de participación ciudadana se han ido incrementando exponencialmente, esto es así, en gran medida debido a la serie de reformas locales que incorporan en sus legislaciones diversos instrumentos y las condiciones necesarias para promoverlas.

Con la reforma electoral de febrero de 2014, se previó en la Carta Magna la facultad expresa a los Organismos Públicos Locales Electorales, para que lleven a cabo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que previera la legislación local.³

En esa tesitura, la mayoría de las legislaturas locales incorporaron en sus legislaciones reglas y condiciones para materializar el mandato constitucional federal, como consecuencia un mosaico de instrumentos de participación ciudadana que incluyen sus propias reglas, condiciones y términos.

Los mecanismos más socorridos por las legislaciones son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, seguidos de figuras como consulta ciudadana, audiencia pública, consulta popular, colaboración comunitaria, difusión pública, contraloría social, organización y asamblea ciudadana, rendición de cuentas, observatorio ciudadano, presupuesto participativo, recorridos de los titulares del ejecutivo, revocación de mandato, entre otras.⁴

³ Artículo 41, base V, apartado C.

⁴Véase http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/?page_id=57

En 1998, Jalisco fue pionero en la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana contemplando desde entonces tres mecanismos de participación directa: plebiscito, referéndum e iniciativa popular. A lo largo de su vigencia, dichos instrumentos de participación fueron intentados en no más de diez casos. De todos ellos solo una iniciativa popular saldría adelante debido a que los requisitos formales de procedencia se erigían literalmente en una barrera para su puesta en práctica.

A partir de la reforma local en Jalisco de junio de 2016, se adicionaron nuevos términos y condiciones para instrumentarlos, dedicándose un libro completo a los mecanismos de participación social; dicha reforma fue de tal relevancia para el Estado que incluso el nombre del propio cuerpo normativo fue modificado para denominarse Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

En dicho cuerpo normativo se reconoce el derecho humano a la participación social como principio fundamental en la organización política, y es entendido como “el derecho de las personas habitantes y ciudadanía del Estado para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno”.

Los instrumentos de participación social reconocidos en Jalisco se observan en el cuadro siguiente:

CUADRO1
INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN JALISCO

INSTRUMENTO	TIPO	DESCRIPCIÓN	FUNDAMENTO LEGAL
Gobierno abierto		Instrumento que permite la participación democrática de toda persona en los procesos de elaboración y evaluación de las políticas públicas, contribuyendo a la transparencia, a la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.	Artículo 389, párrafo 1 CEPSEJ ⁵
Plebiscito	Estatal y municipal	Es el instrumento de participación social directa mediante el cual se	Artículo 390, párrafo 1 CEPSEJ

⁵ Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

		someten a consideración de la ciudadanía los actos o decisiones materialmente administrativos del Poder Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos.	
Referéndum	Estatat y municipal	Es el instrumento mediante el cual se someten a la consideración de la ciudadanía la abrogación o derogación de disposiciones legales y constitucionales, decretos, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general, expedidas por el Congreso, el Ejecutivo del Estado o los municipios, con excepción de las de carácter contributivo y leyes orgánicas de los poderes. Para la derogación, total o parcial, de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado.	Artículos 398 y 399 párrafo 1, fracción IV CEPSEJ
Ratificación constitucional		Instrumento mediante el cual la ciudadanía podrá validar o derogar una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco.	Artículo 407 CEPSEJ
Iniciativa popular	Estatat	Es la facultad de los ciudadanos de presentar iniciativas de ley dirigidas al Congreso del Estado o iniciativas de reglamento dirigidas al Gobernador, para que sean analizadas y resueltas de conformidad con los procedimientos aplicables. Puede ser de cualquier materia que sea competencia legislativa del Congreso o del Ejecutivo salvo: Hacendaria, fiscal y presupuestal; Orgánica de los poderes, municipal y entidades paraestatales; y Creación de entidades paraestatales.	Artículo 415 CEPSEJ
	Municipal	Es el instrumento mediante el cual los ciudadanos de un municipio inscritos en la lista nominal de electores pueden presentar iniciativas dirigidas al Ayuntamiento respectivo, para que	Artículo 418 CEPSEJ

		sean analizadas y resueltas de conformidad con los procedimientos aplicables.	
Presupuesto participativo		Es un instrumento de gestión y participación social, a través del cual la ciudadanía decide sobre el destino de un porcentaje de los recursos públicos.	Artículo 422 CEPSEJ
Revocación del mandato		Es el mecanismo de participación social mediante el cual los ciudadanos jaliscienses deciden que un representante de elección popular concluya anticipadamente el ejercicio del cargo para el que fue electo siempre y cuando se configuren las causales y se cumpla con los procedimientos establecidos en el CEPSEJ.	Artículo 427 párrafo 1 CEPSEJ
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.	Artículo 440 CEPSEJ
Contraloría Social		Espacio para que la ciudadanía y los organismos del sector social y privado formen una instancia de vigilancia y observación de las actividades de gobierno.	Artículo 455 CEPSEJ
Cabildo abierto		Es el instrumento en el que los ciudadanos, a través de representantes de asociaciones vecinales debidamente registradas, tienen derecho a presentar propuestas o solicitudes en por lo menos seis sesiones ordinarias de las que celebre el Ayuntamiento en el año.	Artículo 445-E CEPSEJ
Juntas municipales		Instancia de participación social en los asuntos gubernamentales del municipio, a través de asociaciones vecinales debidamente registradas.	Artículo 445-F CEPSEJ

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.

Por su parte, la Constitución Política y el Código Electoral y de Participación Social, ambos del Estado de Jalisco, prevén que el Organismo Público Local Electoral será el responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación social previstos en la legislación local, y en ese marco, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco aprobó, en enero de 2017, el Reglamento para la Implementación de los Mecanismos de Participación Social de dicho organismo.

Los plazos, términos y condiciones para su implementación se previeron en los citados cuerpos normativos, indicando además que ningún instrumento de participación podrá utilizarse para disminuir o revocar el reconocimiento o ampliación de derechos humanos (artículo 388 del CEPSEJ).

La actividad ciudadana que se ha observado desde la entrada en vigor de la Ley ha sido abundante; como se observa en el número de mecanismos de participación social presentados ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco de junio de 2016 a julio de 2017, que muestra el cuadro 2.

CUADRO 2
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL ACTIVADOS EN JALISCO
DURANTE EL PERIODO DE JUNIO DE 2016 A JULIO DE 2017

MECANISMO	PRESENTADAS	APROBADAS - IMPLEMENTADAS	EN TRÁMITE	DESECHADAS
Presupuesto participativo	4	4		
Iniciativa popular	3		2	1
Consulta popular	3	1	1	1
Consulta popular municipal	1		1	
Referéndum estatal	1			1
Revocación de mandato	2			2
Total	14	5	4	5

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en www.iepcjalisco.org.mx.

De los catorce instrumentos de participación social activados por ciudadanos jaliscienses, cinco han sido aprobados e implementados por la autoridad electoral, cuatro se encuentran en trámite y cinco han sido desechados. En el cuadro 3 se presenta un análisis de cada una de las resoluciones emitidas por el organismo público local electoral a fin de advertir las causas de dichos desechamientos.

CUADRO 3
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DESECHADOS EN JALISCO
DURANTE EL PERIODO DE JUNIO DE 2016 A JULIO DE 2017

MECANISMO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	CLAVE ALFANUMÉRICA	CAUSAL DE IMPROCEDENCIA Y/O DESECHAMIENTO
Iniciativa popular	IEPC-MPS-INP-01/2016	No cumplió con los requisitos de procedencia señalados en el artículo 416 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que refiere al 0.1% del total de ciudadanos inscritos en el Listado Nominal del Estado de Jalisco que equivale a 5,391 firmas, siendo validadas por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral únicamente un total de 5,327 firmas.
Referéndum estatal	IEPC-MPS-REFE01/2017	Se presentó de forma extemporánea.
Revocación del mandato	IEPC-MPS-RM-01-2017	Incumplimiento a los requisitos de procedencia, al no acompañar a su solicitud el listado con los nombres, firmas y claves de elector y folios de la credencial para votar de quienes lo respaldan, asimismo, los promoventes no especificaron la causa o causas por las que se solicita el instrumento, las razones y argumentos de su procedencia, así como las pruebas requeridas.
Revocación del mandato	IEPC-MPS-RM-02-2017	Incumplimiento a los requisitos de procedencia, al no acompañar a su solicitud el listado con los nombres, firmas y claves de elector y folios de la credencial para votar de quienes lo respaldan.

Consulta popular	IEPC-MPS-CP02-2017	Los ciudadanos promoventes no señalaron en el formato que contenía las firmas de apoyo ciudadano la referencia clara y precisa del acto concreto y específico objeto de la solicitud, en relación con la pregunta planteada para llevar a cabo la consulta popular. Lo cual no proporcionaba certeza a la autoridad de que las personas que brindaron su apoyo a través de los formatos oficiales, hubieran sido consultadas para otorgar su consentimiento respecto a la pregunta planteada por los solicitantes.
------------------	--------------------	--

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en www.iepcjalisco.org.mx.

El número y las causas de desechamiento hablan de que la ciudadanía aún está en proceso de familiarizarse a cabalidad con los mecanismos y la estricta formalidad requerida en los pasos de su promoción.

Cabe destacar que la autoridad electoral local ha ampliado sus procesos de capacitación a diversos actores públicos (medios de comunicación incluidos) y volvió más cercano el acompañamiento a promoventes y actualmente se ha propuesto por parte de la Comisión de Participación Ciudadana la Estrategia de Capacitación y Socialización de los Mecanismos de Participación Social del Instituto Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Jalisco⁶.

4. LA CONSULTA POPULAR EN JALISCO

Como resultado de la reforma electoral local de junio de 2016, quedó establecida en el Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco, entre otros instrumentos, la consulta popular, que funge como un mecanismo de participación social a través del cual los habitantes del estado, cualquier municipio o demarcación territorial, pueden expresar sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social, además de que sus resultados no son vinculantes para la autoridad.

⁶ Vease http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/dictamen_10.pdf

Respecto a quién puede solicitar una consulta popular, el propio cuerpo normativo establece dos supuestos: 1. En caso de referirse a temas relativos a los poderes Ejecutivo o Legislativo, pueden hacerlo el 50 por ciento de los integrantes del Congreso del Estado, el titular del Poder Ejecutivo Estatal o el 0.1% de los habitantes de la demarcación territorial correspondiente. 2. En caso de que la solicitud verse sobre temas relativos al gobierno municipal, pueden solicitarla el 50 por ciento de los integrantes del Ayuntamiento o el 0.5% de los habitantes de la demarcación territorial específica.

Entre los requisitos para realizar la solicitud se prevé que en el caso de que ésta sea realizada por los habitantes de una demarcación territorial, deberá presentarse un listado con nombres y firmas de quienes la solicitan, el nombre del representante común y el domicilio para recibir notificaciones; en el caso de que la solicitud sea presentada por autoridades, deberá establecerse el nombre y cargo de los firmantes, la indicación precisa del tema que se pretende someter a consulta, así como el listado de preguntas, preferentemente bajo la modalidad cerrada o de opción múltiple; asimismo, deberán establecerse la finalidad de la consulta popular y la demarcación territorial específica en la que se pretende aplicar.

Una vez emitido el resultado de la consulta popular, y en caso de que la autoridad estatal o municipal no oriente su decisión o sus actos con base en dichos resultados, ésta deberá razonar su determinación y publicarla en su medio de comunicación oficial.

4.1 ESTUDIO DE CASO: CONSULTA POPULAR CICLOVÍA BOULEVARD MARCELINO GARCÍA BARRAGÁN EN GUADALAJARA, JALISCO.

El 6 de diciembre de 2016 un grupo de vecinos de trece colonias de la ciudad de Guadalajara, presentaron una petición de consulta popular con el fin de preguntar a los habitantes si debe o no debe permanecer la ciclovía ubicada en el boulevard Marcelino García Barragán en el municipio de Guadalajara, Jalisco.

El debate público sobre su procedencia o improcedencia se centró fundamentalmente en dos aspectos. El primero de ellos respondía en lo esencial al presunto menoscabo que se

generaría con la realización de la consulta popular al derecho humano de la movilidad segura, frente al derecho humano de la participación ciudadana.⁷

La legislación en Jalisco no prevé que ante la paradoja de la confrontación de derechos humanos exista una etapa intermedia de consulta ya sea a un grupo de expertos, tribunales, instancias de derechos humanos o cualquier otra, para que se analice la materia de la pregunta planteada por los ciudadanos, y en ese sentido fuera mediante un estudio técnico que la autoridad pudiera tener las herramientas procedimentales necesarias para emitir su resolución.

Cabe destacar que esta previsión sí acontece en el procedimiento relativo a la consulta popular federal, en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncia respecto a la constitucionalidad de la petición materia de consulta e incluso revisa que la pregunta derive directamente de dicha materia, que no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; en ese sentido, revisa además que emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; posteriormente, en el caso de ser procedente se notifica a la autoridad electoral federal para que instaure el procedimiento respectivo.

Al final el órgano electoral resolvió que no se menoscababan derechos humanos al no ser el de la movilidad segura uno de ellos, mientras que el de la participación social sí lo es, y se aprobó la pregunta en los siguientes términos: ¿Debe permanecer la ciclovía en el boulevard Marcelino García Barragán? Cuyas respuestas posibles fueron: Sí debe, no debe.

Esta determinación provocó el rechazo particularmente de grupos ciclistas de la ciudad y de un diputado local⁸ quienes continuaron sosteniendo en su discurso el argumento del menoscabo de un derecho humano.

El segundo debate se centró en el tema de a quienes se les otorgaría el derecho de participar en la consulta popular. Las respuestas fueron múltiples, se estudió la posibilidad de que participaran solamente los ciudadanos que contaran con credencial para votar con

⁷ A este respecto es posible consultar la sesión extraordinaria del Consejo General del IEPC Jalisco del 18 de mayo de 2017 en <https://livestream.com/iepcjalisco/events/7409383>.

⁸ Alejandro Hermosillo del partido Movimiento Ciudadano.

fotografía; la segunda opción consideró a los habitantes de la demarcación territorial solicitante, esto incluiría a menores de edad; y como tercera posibilidad se analizó que podrían sufragar los habitantes en general sin importar si pertenecían o no a las colonias solicitantes.

En ese tenor y dado que la norma jurídica únicamente alude a la figura de “habitantes”, sin señalar mayor restricción o apertura, la autoridad electoral optó por la ampliación de derechos y en una interpretación *pro personae* acordó que podrían participar los habitantes de Jalisco, incluyendo a menores de edad, sin considerar su colonia o municipio de residencia.

Por su parte, el representante de los promoventes se manifestó en contra de este acuerdo y presentó un recurso para solicitar que en la votación a efectuarse el domingo 9 de julio, sólo participaran los vecinos de la demarcación.⁹ El cual fue rechazado por la autoridad electoral local y confirmada el 7 de julio de 2017 por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Respecto al apoyo ciudadano la población ubicada en las colonias solicitantes, de acuerdo con el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco es de 49,938 habitantes. El 0.1% de firmas de habitantes de la demarcación, requeridas por el Código Electoral equivalen a 49.9, y los registros presentados por los promoventes correspondieron a un total de 2,502 firmas.

Una vez transcurridas las etapas procesales el mecanismo de participación fue aprobado el 11 de mayo de 2017, señalando como fecha de consulta el 9 de julio del mismo año. Dicha consulta no tendría el carácter vinculante y su única finalidad era la de garantizar un espacio para que los habitantes pudieran emitir sus opiniones sobre un tema de carácter público o impacto social.

Es importante resaltar, que la opinión pública respecto a la pertinencia de realizar la consulta popular fue largamente debatida en diversos medios de comunicación, incluso los grupos de ciclistas a favor de la ciclovía presentaron un escrito ante el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), así como una queja ante la Comisión

⁹ El debate en torno a este punto puede verse en la sesión extraordinaria del Consejo General del IEPC Jalisco del 9 de junio de 2017 en <https://livestream.com/iepcjalisco/events/7489917>.

Estatad de Derechos Humanos Jalisco por la supuesta regresión a los derechos humanos respecto a la movilidad segura. Sin embargo, la implementación y desarrollo del mecanismo de participación social siguió adelante en los términos siguientes.

4.2 METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR

La autoridad electoral aprobó la metodología para la implementación del mecanismo, la cual entre otras cosas estableció los criterios para el registro de observadores de la consulta popular; la contratación, capacitación, asignación de áreas de responsabilidad y seguimiento a las actividades de los capacitadores asistentes y los criterios para conformar grupos de trabajos con personas que apoyaran ambas posturas.

Se realizaron diversas acciones logísticas a fin de recabar las anuencias de los espacios físicos donde se instalaron las casillas; se invitó a ciudadanos que fungieron como Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla en el proceso electoral 2014-2015; se realizaron las capacitaciones correspondientes y finalmente se publicaron las listas de integrantes de las mesas directivas y ubicación de casillas en encartes que se fijaron en los edificios y lugares públicos más concurridos, así como en los medios electrónicos que dispuso la autoridad electoral.

Durante la jornada de consulta se utilizaría el Sistema Electrónico de Recepción del Voto a través de urna electrónica, por lo que se realizaron dos simulacros, con la finalidad de que los funcionarios de la mesa directiva de casilla se encontraran familiarizados con la función a desempeñar. La jornada de consulta tuvo las etapas siguientes:

- a) Instalación de la casilla;
- b) Inicio de la opinión de la consulta popular;
- c) Desarrollo de la consulta;
- d) Cierre de la votación, clausura de la casilla y envío de los resultados;
- e) Integración de expediente; y
- f) Publicación de los resultados.

El organismo público local electoral determinó que las personas que podrían tener acceso libre a las casillas serían los funcionarios de mesa directiva de casilla, los servidores

públicos del Instituto previamente identificados y los observadores electorales previamente acreditados.

A fin de tener los datos oportunos se previó la implementación de un Sistema de Información sobre Jornada de Consulta Popular (SISJOCOP), cuya finalidad era dar seguimiento a los aspectos más importantes que se presentaran en la jornada de consulta, lo cual permitiría recopilar, transmitir, capturar y poner a disposición la información en tiempo real para los integrantes del Consejo General.

A partir de la serie de debates públicos en torno a la consulta popular la autoridad electoral emitió una convocatoria pública dirigida a los habitantes interesados a fin de organizar dos grupos de representación para realizar una mesa de diálogo y una mesa de deliberación en la que se sostendrían las posturas respecto de la ciclovía.

Derivado de dicha convocatoria¹⁰ se integraron dos grupos de representantes, uno por la postura a favor y uno por la postura en contra, que darían voz a cada uno de los puntos de vista sobre la consulta popular. El grupo que representó a la postura por el “Sí permanezca” se integró por cinco representantes, de los cuales cuatro ciudadanos propietarios y uno más representante del Gobierno del Estado, cada uno de los anteriores con sus respectivos suplentes.

Por su parte el grupo que representó la postura “No permanezca” se integró con cinco representantes, cuatro ciudadanos y el representante común de los promoventes de la consulta popular, todos ellos de igual forma con sus respectivos suplentes. En dichos grupos no se permitió la participación de los partidos políticos.

Posteriormente se celebraron dos reuniones de trabajo, una reunión para cada grupo, con el fin de darle voz a los puntos de vista sobre la consulta. Enseguida se realizó una mesa de diálogo que tuvo como fin la exposición de sus opiniones respecto de la ciclovía, así como una mesa de deliberación que incluso se transmitió por una de las televisoras permisionarias de Jalisco, concretamente canal 44 de la Universidad de Guadalajara.

¹⁰ Véase http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/wp-content/uploads/2017/06/Convocatoria_a_grupos.pdf

Resultado de este ejercicio, se elaboraron diversos documentos de difusión y se articularon los argumentos principales de ambas posturas, a saber:

A favor de la permanencia de la ciclovía:

1. Debemos exigir al gobierno condiciones óptimas para la movilidad de todas las personas.
2. Esta ciclovía es el triunfo de una larga lucha ciudadana.
3. Estamos cambiando el rumbo de la movilidad en esta ciudad.
4. Se está beneficiando a más de 30,000 estudiantes.
5. Ofrece condiciones seguras que incentivan el transporte de bicicleta.
6. Cubre de manera irremplazable una zona estratégica para el transporte eficiente en bicicleta.
7. Es pieza clave para los beneficios del transporte combinado.
8. Es una vacuna contra las enfermedades que causan los automóviles.
9. Es una punta de lanza para la movilidad sustentable; y
10. Es una transformación del espacio público para el beneficio de la zona metropolitana.

En contra de la permanencia de la ciclovía:

1. La ciclovía viola el Reglamento de Imagen Urbana de Guadalajara; además, el libre tránsito implica que no debe haber exclusividad para nadie, según la Constitución;
2. La construcción de la ciclovía no se consultó ni se socializó con los vecinos que ahora son afectados.
3. La mala planeación de la ciclovía pone en peligro a sus usuarios, a personas con alguna discapacidad, adultos mayores y peatones, sobre todo, en las paradas del camión.
4. La ciclovía provoca afectaciones a la calidad de vida y al comercio; aumenta el tiempo de traslados y provoca estrés y contaminación.
5. La ciclovía ha provocado aumento de accidentes, robos y atropellamientos afectando a peatones, ciclistas y automovilistas. Hay nula presencia de SEMOV.

6. Debe anteponerse el bienestar social, de salud y económico, a cualquier obra pública.
7. La ciclovía dificulta la movilidad de los vehículos de emergencia.
8. En una ciclovía que no tiene continuidad y que no cumple con los objetivos que planteó la SEMOV en cuanto al tráfico vehicular, resolución de problemas en intersecciones y redistribución de viabilidad para ciclistas y peatones.
9. Afecta a los usuarios del transporte público y obstaculiza el acceso para subir o bajar del camión.
10. Los ciclistas tienen derechos y no obligaciones económico-administrativas.

4.3 RESULTADOS DE LA CONSULTA POPULAR

El primer ejercicio de consulta popular en Jalisco generó una amplia participación ciudadana. Se recibieron en los centros de votación en que se instalaron las 81 casillas, mediante el sistema electrónico de recepción del voto (urna electrónica), 22 042 sufragios, de los cuales 17 274 fueron para la postura a favor y 4 868 para la postura en contra, conforme al siguiente cuadro.

CUADRO 4
RESULTADO DE LA JORNADA DE CONSULTA POPULAR

PREGUNTA: DEBE PERMANECER LA CICLOVÍA EN EL BOULEVARD MARCELINO GARCÍA BARRAGÁN (GUADALAJARA, JALISCO)	
Postura	Votos
Sí debe	17,274
No debe	4,868
Total de participación	22,142

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en www.iepcjalisco.org.mx.

De los habitantes que participaron 10 703 fueron hombres, lo cual representa 48.33 por ciento del total de la participación y 11 443 mujeres que representan 51.68 por ciento, cifras

que coinciden con el porcentaje de habitantes por sexo para el estado de Jalisco registrado por el INEGI para 2015.¹¹

CUADRO 5
PARTICIPACIÓN POR GÉNERO EN LA JORNADA DE CONSULTA POPULAR

Participación por género	
Hombres	10,703
Mujeres	11,443

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en www.iepcjalisco.org.mx.

Durante la jornada de consulta se observó una gran afluencia de jóvenes y los resultados que se arrojaron así lo comprobaron, el rango de edad con un mayor número de participaciones fue el de 18 a 35 años con 8 466 que sumados a los 4 014 que corresponden a los menores de edad nos dan la franja de participación más amplia.

CUADRO 6
PARTICIPACIÓN POR RANGO DE EDAD EN LA JORNADA DE CONSULTA POPULAR

Participación por rango de edad	
17 años o menos	4,014
18 a 35 años	8,466
36 a 59 años	7,268
60 años o más	2,397

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en www.iepcjalisco.org.mx.

Ahora bien, resulta de interés analizar los resultados obtenidos en la consulta popular al respecto de si los participantes eran residentes de las colonias promoventes o de otras. Dentro del universo de 22 142 participantes, encontramos que 11 629 dijeron ser residentes de las colonias que integran el polígono de la demarcación geográfica que corresponde a las colonias interesadas, lo cual representa 52.52 por ciento del total. En tanto, 47.49 por ciento indicaron que provenían de otras colonias.

¹¹ Véase <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>

Este dato es relevante porque si del total de votantes que dijeron ser residentes de las colonias afectadas restamos los 4,868 que votaron por la postura “No debe”, entonces tendremos que ahí la mayoría, 58.14%, están a favor de la ciclovía.

CUADRO 7
PARTICIPACIÓN DE HABITANTES POR LUGAR DE RESIDENCIA

Participación de habitantes	
Residentes de las colonias promovientes	11,629
Residentes de otras colonias	10,516

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco en www.iepcjalisco.org.mx.

El análisis de lo acontecido en Jalisco, a partir de los resultados que arroja el primer ejercicio de implementación de un instrumento de participación social apenas comienza. La riqueza de su estudio se podrá abordar desde diversas aristas: la actuación de la autoridad electoral y las experiencias en la implementación de la figura; la revisión de la legislación local a la luz de las antinomias identificadas; el debate sobre los temas que podrán ser o no sometidos a consulta popular; el fenómeno de la comunicación en redes y el debate público; la capacidad ciudadana para deliberar lo público y su participación en la vida democrática; por mencionar algunas, serán materia de otros y múltiples estudios.

5. CONCLUSIONES

Como ha quedado establecido en el presente trabajo, a partir de la reforma publicada el 16 de junio de 2016, Jalisco cuenta con una gran variedad de instrumentos de participación social -además de los ya contemplados con anterioridad-, con requisitos y umbrales de procedencia significativamente menores. Sin duda, a través de estas vías institucionalizadas de participación se incrementan las posibilidades de incidencia de los distintos actores sociales en los asuntos públicos, así como la resolución de las demandas ciudadanas en nuevos contextos de exigencia, lo que redundará en el fortalecimiento del marco democrático de gobernanza.

Todo ello, de suyo favorable a una nueva forma de relación entre gobierno y sociedad, se enfrentó a la prueba de la realidad en la realización de la primera consulta popular promovida por vecinos de trece colonias de un sector de Guadalajara respecto de la permanencia de una obra cuya ejecución fue cuestionada.

La obra, un tramo de ciclovía que corre por una importante avenida del municipio de Guadalajara y que forma parte de un proyecto metropolitano de movilidad alternativa impulsado por más de 30 colectivos ciclistas en los últimos años, suscitó un importante debate acerca de los derechos de los promoventes a realizar el mecanismo, frente al de los ciclistas cuya seguridad y tránsito por el corredor exclusivo para bicicletas podría verse afectado.

La experiencia dejó ver un limitado diseño normativo que interpela desde ahora al Poder Legislativo, ya que, como quedó señalado, la legislación no prevé un momento en el que ante la confrontación de derechos esgrimidos, exista una etapa intermedia de consulta ni instancias a las cuáles solicitarla (grupo de expertos, tribunales, instancias de derechos humanos, o cualquiera que esta pudiera ser) para que se analice la pregunta planteada por los ciudadanos y sea mediante un estudio técnico que la autoridad electoral pueda tener las herramientas procedimentales necesarias para su resolución.

Es de destacar que la reforma en materia constitucional de febrero de 2014 estableció la creación de la nueva autoridad electoral nacional y, en su respectivo marco de competencias, confirió a los organismos electorales locales la exclusividad para implementar los mecanismos de participación social en la entidades respectivas; en ese sentido, las nuevas disposiciones estatales en materia de participación social constituyen la oportunidad para promover la cultura ciudadana de participación con mayor impacto en la agenda pública y la toma de decisiones del gobierno local y las 125 municipalidades de Jalisco.

Las nuevas disposiciones y la experiencia de su aplicación en los espacios de la realidad social permitirán consolidar el proceso de tránsito de la democracia representativa hacia una democracia participativa cada vez más plural y diversificada, más actuante, vigilante y comprometida con el interés público.

BIBLIOGRAFÍA

Prud'homme, Jean-François. 2016. Consulta Popular y Democracia Directa, México, Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/15.pdf> [Fecha de consulta: 10 de julio de 2017].

Ramírez Sáiz, Juan Manuel. 2013. *La participación ciudadana en la democracia*. México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Disponible en: http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/la_participacion_ciudadana_en_la_democracia.pdf [Fecha de consulta: 10 de julio de 2017].

Serrano Rodríguez, Azucena. 2015. “La participación ciudadana en México”, *Estudios Políticos*, núm. 9, enero-abril, pp. 93-116. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439555004> [Fecha de consulta: 10 de julio de 2017].

Legislación consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Ley Federal de Consulta Popular
- Constitución Política del Estado de Jalisco
- Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco
- Reglamento para la implementación de los mecanismos de participación social del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Información de páginas institucionales:

- www.iepcjalisco.org.mx
- <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/>

Determinaciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco analizadas:

- IEPC-ACG-010/2017
- IEPC-ACG-018/2017
- IEPC-ACG-027/2017
- IEPC-ACG-046-2017
- IEPC-ACG-047-2017
- IEPC-ACG-048-2017
- Dictamen que Emite la Comisión de Participación Ciudadana del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mediante el cual propone al Consejo General el programa permanente de capacitación y socialización de los mecanismos de participación social.