

2

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA DIRECTA EN MUNICIPIOS DE JALISCO Y SINALOA, MÉXICO, 2008-2018

CITIZEN PARTICIPATION AND DIRECT DEMOCRACY IN MUNICIPALITIES OF JALISCO AND SINALOA, MEXICO, 2008-2018

Rigoberto Soria Romo¹
Marco César Ojeda Castro²

Recibido: 22/05/2019
Aceptado: 13/09/2019

RESUMEN

Se analiza la participación ciudadana por medio de mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum, consulta popular y ratificación de mandato) en tres municipios de los estados de Jalisco y Sinaloa, México. Partiendo del marco teórico relevante, se analizan seis casos, mismos que se contrastan con la escalera de participación ciudadana de Arnstein y con el cubo de la democracia de Fung para posteriormente, en base a las teorías de participación ciudadana y democracia directa, determinar la medida en que su activación ha derivado en el empoderamiento social. Los resultados advierten la resistencia de la clase gobernante ante la activación ciudadana o *bottom up* y de los intentos de control, manipulación y mediatización cuando el ejercicio viene de arriba o *top down*.

PALABRAS CLAVE: Democracia directa, Participación ciudadana, Cubo de la democracia, Plebiscito y referéndum.

1. Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. Contacto: soriaromo@yahoo.com.mx

2. Universidad Autónoma de Occidente, Unidad Regional Culiacán. Sinaloa, México.

Contacto: marco.ojeda@udo.mx

ABSTRACT

Citizen participation is analyzed through direct democracy mechanisms (plebiscite, referendum, popular consultation and ratification of mandate) in three municipalities of the states of Jalisco and Sinaloa, Mexico. Based on the relevant theoretical framework, six cases are analyzed, which are contrasted with the ladder of citizen participation developed by Arnstein and the cube of democracy developed by Fung. Subsequently, based on the theories of citizen participation and direct democracy, we determine the measure in which its activation has empowered society. The results show strong resistance of the ruling class to bottom up or citizen activation and attempted control, manipulation and mediation when the exercise comes from some bureaucracy or government body or top down.

KEY WORDS : *Direct Democracy, Citizen Participation, Cube of democracy, Plebiscite and referendum.*

ABREVIATURA EN ESPAÑOL. Significado de la abreviatura

CEPS	Código Electoral y de Participación Social
CEE	Consejo Estatal Electoral
CPES	Constitución Política del Estado de Sinaloa
CUCEI	Centro Universitario de Ciencias Exactas e Ingeniería
FEU	Federación de Estudiantes Universitarios
GDL	Guadalajara
IEES	Instituto Electoral del Estado de Sinaloa
IEPCJ	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
LPC	Ley de Participación Ciudadana de Estado de Sinaloa
MDD	Mecanismos de Democracia Directa
MGB	Boulevard Marcelino García Barragán
PC	Participación Ciudadana
PAN	Partido Acción Nacional
PAS	Partido Sinaloense
PMC	Partido Movimiento Ciudadano
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
TEPJJ	Tribunal Electoral del Poder Judicial de Jalisco

INTRODUCCIÓN

En los últimos años las naciones de América Latina han observado un crecimiento en la adopción de mecanismos de democracia directa (MDD), debido tanto a características específicas de las sociedades nacionales y locales (México, Jalisco y Sinaloa, en este caso) como específicamente latinoamericanas, es decir como producto del proceso de democratización de América Latina. En nuestra región, 1978 marca el inicio de la llamada tercera ola democratizadora en América Latina (Porras y Ramírez, 2016; Pogrebinschi, 2013). Esta última autora destaca que la democracia latinoamericana es “pragmática” y “experimental”, con innovaciones no sólo en el terreno de la administración pública, sino en el campo de la toma de decisiones políticas, con el diseño de nuevas instituciones tanto al interior del Estado como en su interacción con la sociedad civil (Pogrebinschi, 2013: 5). La misma tratadista destaca las organizaciones comunitarias de Bolivia, las conferencias nacionales de política pública de Brasil y los consejos comunitarios de Venezuela (Pogrebinschi, 2013: 4; véase también Pogrebinschi y Samuels, 2014). También resalta una ola de reformas constitucionales (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Uruguay) que establecen MDD como el referéndum, la iniciativa legislativa y la revocación de mandato, entre otros (Pogrebinschi, 2013: 6 y 7).

Estas afirmaciones son ratificadas por otros autores, que destacan específicamente la implantación de MDD, que es el foco del presente trabajo:

[...] la tercera ola democratizadora, que sentó el inicio de un importante avance en materia democrática en los ochenta, pese a la crisis económica; la década de los noventa se caracterizó por la crisis de representación del sistema de partidos y el creciente descontento político. De esta forma, se produjo una serie de cambios en países latinoamericanos, por un lado, a través de reformas constitucionales y, de otro lado, por la incorporación de mecanismos de democracia directa (Porras y Ramírez, 2016: 1).

Con esta ola, se dio cauce al plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la revocación de mandato, entre otros MDD, (con matices es su denominación en las distintas naciones), que desde entonces se han extendido a la mayoría de los países del subcontinente.

México, con la tradición de un régimen presidencialista de partido hegemónico prevaleciente durante más de 70 años se integró tardíamen-

te a esta ola democratizadora (Huntington, 1994), por lo que para 2010:

Sólo dos de los 18 países de América Latina, República Dominicana y México, no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos [MDD], aunque en el caso mexicano los instrumentos de democracia directa sí están regulados en algunos de sus estados (Zovatto, 2010: 96).

En el nivel federal, México legisló hasta 2014 la iniciativa legislativa popular y la consulta popular y actualmente se encuentra en el Poder Legislativo una iniciativa para instaurar la revocación de mandato. En contraste con este vacío legal federal, varios estados mexicanos incorporaron en sus constituciones y leyes algunas modalidades de MDD, como fue el caso de Jalisco en 1998 y de Sinaloa en el año 2001.

OBJETIVO

Analizar de manera comparada 6 casos de aplicación de diversos MDD en el estado de Jalisco, principalmente los municipios de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, ambos integrantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), y en la ciudad de Culiacán, capital del estado de Sinaloa, ambos en México. En los casos seleccionados, y aplicando un análisis comparativo, se identifican las dificultades afrontadas por los ciudadanos al activar estos MDD, el papel desempeñado por las autoridades y los resultados logrados. En lo referente a Jalisco, son cuatro casos: a) el referéndum sobre la derogación del decreto por el que se incrementa la tarifa del transporte público en Jalisco, b) el plebiscito sobre el uso de vialidades para el proyecto de la línea 2 del Macrobús³ en Guadalajara, c) la consulta sobre la ratificación de mandato del alcalde en Tlajomulco de Zúñiga, y d) la consulta sobre la operación de la ciclovía en el Boulevard Marcelino García Barragán en Guadalajara. Por lo que respecta a Sinaloa, se analizan dos plebiscitos en distintos años para la creación de un nuevo municipio que llevaría el nombre de Eldorado⁴.

3. El Macrobús 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.

4. Cabe señalar que los 4 casos de Jalisco, ya han sido estudiados a mayor detalle (Soria y Sánchez, 2016; y Soria, 2018) y publicados o presentados en eventos académicos, mientras que los 2 casos de Culiacán, Sinaloa no lo han sido. Con esta base, en este trabajo se definen ejes comunes para analizar comparativamente los 6 casos, lo que arroja nueva luz sobre los marcos jurídicos, la actuación de la élite política, los grupos sociales y la ciudadanía, así como los resultados logrados en ambas entidades federativas y las acciones a tomar a futuro para convertir los MDD en vehículos que contribuyan al avance de las respectivas sociedades locales.

HIPÓTESIS

Esta hipótesis toma como referencia la creación de MDD en México bajo la influencia de la tercera ola democratizadora en América Latina, pero requiere necesariamente estar relacionada con las características específicas y peculiares del fenómeno que trata de explicar y resolver cuestiones irresueltas y explicar y dar nueva luz a los mismos.

Para los casos de Jalisco y Sinaloa, los MDD, cuando son activados desde la sociedad (*bottom up*), se enfrentan a la falta de voluntad política de las autoridades (incluido el árbitro electoral) que obstaculizan la toma de decisiones de los ciudadanos sobre un determinado asunto público. Dichos obstáculos se multiplican con requisitos administrativos y legales que inhiben su activación por parte de la sociedad y la utilización de los recursos de la autoridad para manipular los resultados a su favor. Por el contrario, cuando los MDD son activados por la autoridad (*top down*), ésta aplica todos los recursos, poder y facultades legales para lograr los objetivos de los MDD y de esta manera promover la carrera de determinados políticos, mantener el *statu quo* o lograr los propósitos buscados por la élite gobernante y sus miembros.

Estos efectos son mediados por la correlación de fuerzas existente en los sistemas políticos locales respectivos, los intereses de la élite gobernante, la fuerza o debilidad relativa de las organizaciones y ciudadanos que activan los MDD y los intereses de los partidos políticos en el poder, entre otros factores que se harán transparentes en el presente artículo.

METODOLOGÍA

A partir de un marco integrado por las teorías de la participación ciudadana y la democracia directa, se describen 6 casos correspondientes a los municipios de Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga, en Jalisco, y Culiacán, en el estado de Sinaloa, México. Se utiliza el análisis comparativo para extraer conclusiones e implicaciones sobre la aplicación de los MDD en los municipios e, idealmente, entidades federativas en México y de esta manera contribuir a la masa crítica de literatura sobre el tema en América Latina y avanzar en la comprensión de estos importantes fenómenos. La selección de estos casos se justifica plenamente en la parte empírica del trabajo, al ser dos entidades que forman parte de la misma circunscripción electoral federal (la primera) y que cuentan con mecanismos similares de democracia directa en sus constituciones locales.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana (PC) es un fenómeno de aplicación creciente en México y Latinoamérica, por lo que es importante entender su conceptualización. Una definición adecuada para los propósitos del presente trabajo es la dada por Ziccardi (2008: 38), en concordancia con Font (2004). Ziccardi define como PC:⁵

[...] a la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios, incorporando intereses particulares (no individuales) y que para que esto sea posible, es necesario que existan nuevos espacios que operen con reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo político.

Históricamente, la PC en el mundo occidental fue el dominio de un estrato social relativamente pequeño. Esta participación se amplía en la medida en que se presenta la...

[...] generalización de la educación secundaria, el acceso de grandes sectores de población a la universidad y el papel desarrollado por los medios de comunicación de masas, han venido a alterar este panorama, dando lugar a lo que se ha llamado «movilización cognitiva», es decir, unos ciudadanos que no se conforman ya con desarrollar ese rol pasivo (ignorancia racional) que se les había supuesto y que exigen poder hacer algo más que reelegir o reemplazar a las élites políticas cada cuatro años (Font, 2004: 24-25).

Una tercera forma en que ha cambiado la política en las últimas décadas es la transformación del interés político del ciudadano. En términos de Font (2004: 25):

Precisamente debido a esta ampliación del ámbito de los temas de debate público, cada vez son menos los ciudadanos que mantienen una relación con ellos fácilmente clasificable mediante el viejo esquema interés/desinterés (...) Por el contrario, ante mayor información y capacidad de procesarla por un lado, y una política más amplia y compleja por el otro, crecen los que se han llamado «públicos temáticos», esto es, personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en algunos temas o ámbitos políticos (medio ambiente, relaciones entre géneros, etcétera), a la vez que se comportan como espectadores apáticos en muchas otras áreas.

5. Sobre el tema también se puede consultar a Pogrebinschi, 2013 y 2014; Ruth y Welp, 2015.

Un clásico de la PC es Arnstein (1969). Esta autora postula una «escalera» de PC, formando un patrón en la que sus diferentes peldaños representan el poder con que los ciudadanos contribuyen a determinar un programa o política pública. La autora afirma que la PC es, en teoría, la piedra angular de la democracia y una idea que es reverenciada y aplaudida por todos (Arnstein, 1969: 216).

Para Arnstein, PC es «un término categórico de poder ciudadano. Es la redistribución de poder que posibilita a los ciudadanos actualmente excluidos de los procesos políticos y económicos, que sean incluidos deliberadamente en el futuro» y agrega «participación sin redistribución de poder es un proceso vacío y frustrante para el ciudadano sin poder. Permite a los poderosos proclamar que todos los aspectos fueron considerados, pero hace posible que sólo algunos se beneficien» (Arnstein, 1969: 216).

La escalera de la PC tiene ocho peldaños, donde cada uno de ellos corresponde con la medida en que el poder es redistribuido a los ciudadanos, por lo que contribuye a determinar el producto final del proceso (Arnstein, 1969: 217).

FIGURA 1. LOS ESCALONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA SEGÚN ARNSTEIN

8.- Control ciudadano 7.- Poder delegado 6.- Asociación	} Grados de poder ciudadano
5.- Apaciguamiento 4.- Consulta 3.- Información	} Grados de simbolismo
2.- Terapia 1.- Manipulación	} No participación
FUENTE: ESPINOSA SEGUÍ, ANA (2011). PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ESCALERA DE PARTICIPACIÓN. UNIVERSIDAD DE ALICANTE. HTTP://hdl.handle.net/10045/16699 CON BASE EN ARNSTEIN, SHERRY R. (1969) A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION, JOURNAL OF THE AMERICAN PLANNING ASSOCIATION, 35: 4, 216-224. ROUTLEDGE: LONDRES.	

Los dos escalones inferiores se denominan «manipulación» y «terapia». Estos dos describen niveles de «no participación» ya que han sido ideados por quienes tienen el poder para sustituir a la participación genuina, su objetivo real es permitir a los poderosos «educar» o «curar» a los participantes

y no permitir a la gente tomar parte en la planeación o dirección de los programas. Estos dos niveles enmascaran una distorsión de la PC.

Los escalones 3 y 4 se denominan «información» y «consulta». Estos niveles tienen un grado de simbolismo o simulación que permite a los ciudadanos excluidos «escuchar y tener una voz» (Arnstein, 1969), pero nada les asegura que sus peticiones sean atendidas. En ambos niveles la información va generalmente en un sentido (de los poderosos a los sin poder). De esta manera la ciudadanía «participante» o «beneficiada» tiene información, pero poca oportunidad de involucrarse en la toma de decisiones. El escalón 4, «consulta», permite retroalimentación de la ciudadanía, pero no necesariamente asegura que la opinión y las ideas de los ciudadanos sean tomados en cuenta, a menos que sea un paso previo de la verdadera participación, por lo que la «consulta», se puede quedar como un «vestido de aparador» (Arnstein, 1969: 217).

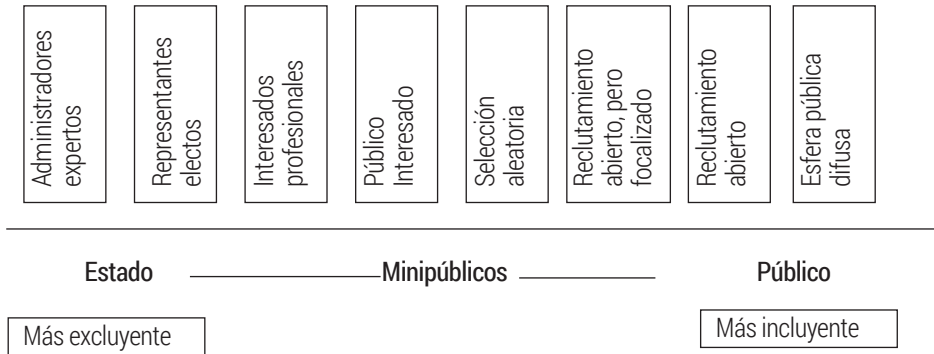
El escalón 5, denominado «apaciguamiento» representa un grado mayor de simbolismo, ya que las reglas permiten consultar a los excluidos, pero los poderosos retienen su derecho a decidir. Algunos representantes de los beneficiarios se seleccionan para tomar parte en el proceso decisorio, pero no son la mayoría, por lo que se queda como un mecanismo de control que excluye de las decisiones a los potenciales beneficiarios.

Los tres escalones superiores involucran algún grado de poder ciudadano. El escalón 6) «asociación», posibilita a los ciudadanos negociar y realizar intercambios con los poderes tradicionales; el nivel 7) «poder delegado» se da cuando los ciudadanos dominan el mecanismo de toma de decisiones, por lo que los beneficiarios logran una mejor rendición de cuentas; y la cima de la escalera es el 8) «control ciudadano» implicando que los beneficiarios inciden en la planeación, la toma de decisiones y la administración del programa, y por supuesto, sus beneficios (Arnstein, 1969: 223). Uno de los principales aportes de Arnstein es mostrar que la PC no es un fenómeno unívoco ni delimitado, sino toda una gama de posibles eventos, frecuentemente con límites borrosos entre ellos.

Años después, señalando los límites de la escalera de Arnstein, Fung (2006: 67) desarrolla un modelo de formas de participación en tres dimensiones: 1) método de selección de los participantes; 2) modo de comunicación y decisión y 3) grado de autoridad. Según Fung, estas dimensiones forman un espacio institucional, llamado «cubo de la democracia» con potencialidad de abarcar una gran variedad de fenómenos y situaciones en las que se involucra la PC (Fung, 2006: 66).

La primera dimensión tiene por objetivo analizar el grado de inclusión de los participantes y tiene una escala a lo largo del continuum que va del Estado (más excluyente) a lo público (más inclusivo de la ciudadanía), pasando por la administración de expertos hasta lo que denomina esfera pública difusa (Figura 2).

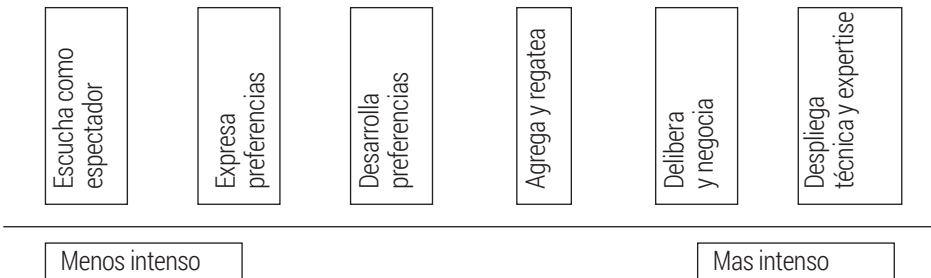
FIGURA 2.
CUBO DE FUNG: MÉTODO DE SELECCIÓN DE LOS PARTICIPANTES



FUENTE: FUNG, ARCHON (2006). VARIETIES OF PARTICIPATION IN COMPLEX GOVERNANCE. PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, SPECIAL ISSUE, DECEMBER 2006: 66-75.

La segunda dimensión se integra por los modos de comunicación y decisión. Los primeros incluyen a quienes son espectadores, expresan preferencias y desarrollan preferencias, mientras que los modos de decisión incluyen la agregación y ajuste de preferencias, la deliberación y negociación, y la aplicación de técnica y expertise de funcionarios (Figura 3).

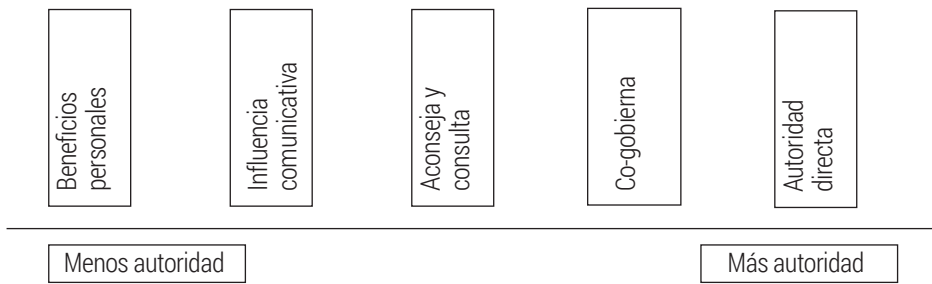
FIGURA 3.
MODOS DE COMUNICACIÓN Y DECISIÓN



FUENTE: FUNG, ARCHON (2006). VARIETIES OF PARTICIPATION IN COMPLEX GOVERNANCE. PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, SPECIAL ISSUE, DECEMBER 2006: 66-75.

La tercera dimensión es el alcance de la autoridad y el poder. Aquí también despliega diferentes niveles. Uno de ellos es el co-gobierno en el cual los ciudadanos forman una asociación con autoridades para planear y/o desarrollar estrategias para la acción pública hasta la autoridad directa sobre recursos o decisiones públicas (Figura 4).

FIGURA 4.
ALCANCE DE LA AUTORIDAD Y EL PODER



FUENTE: FUNG, ARCHON (2006). VARIETIES OF PARTICIPATION IN COMPLEX GOVERNANCE. PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW, SPECIAL ISSUE, DECEMBER 2006: 66-75.

Al unirse las anteriores dimensiones, se forma el «cubo de la democracia». En este espacio se pueden ubicar y analizar diversos arreglos de participación social, legitimidad, justicia, desigualdad, inequidad y efectividad en la participación ciudadana y en la acción pública. Tanto la escalera de la PC como el «cubo de la democracia» se utilizan para contrastar los 6 ejercicios de MDD objeto de este trabajo.

DEMOCRACIA DIRECTA

La PC es amplia y variada, organizada, no organizada, formal, informal, clientelística, mediante manifestaciones e inclusive la protesta pacífica. Este trabajo se enfoca en la PC por medio de su voto en las urnas. En México, durante muchas décadas, la participación de la ciudadanía en el ámbito electoral, se restringió a depositar el voto en las elecciones celebradas cada 3 o 6 años. Esto afectó la capacidad de intervención del ciudadano en la vida pública, y propició por un lado el descontento de una parte de la ciudadanía y por otro, el conformismo y la apatía del resto de ella.

Ante los fenómenos reseñados anteriormente: tercera ola democratizadora, más presión y demandas de la ciudadanía, mayor educación y cultura cívica, ampliación del ámbito político y formación de públicos temáticos, se responde con nuevas formas que, idealmente, buscan la incorporación de la población en la toma de decisiones, vía su voto directo, destacando los MDD.

Independientemente de la polisemia que acompaña a los MDD en los diferentes países, su característica común es que los votantes de una jurisdicción determinada, a través del voto universal y secreto, toman una decisión acerca de una norma, obra o acción gubernamental que les afecta directamente. En esta definición coinciden, por ejemplo, Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, (2002), Altman, (2010: 11) y Ruth y Welp (2015: 4), entre otros. Los principales MDD son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa popular, y la revocatoria de mandato (Zovatto, 2010).

Los registros más antiguos de MDD en las constituciones nacionales y locales datan de 1846 en Suiza, y de 1903 en Estados Unidos con su incorporación en la legislación de la ciudad de Los Ángeles (Welp y Serdült, 2014). En la actualidad, la discusión teórica sobre la democracia directa se enfatiza en América Latina por la transición de gobiernos militares a Estados democráticos, (Seele y Peruzzotti, 2009), siendo Ecuador en 1978, así como Uruguay y Chile ambos en 1980, los primeros en impulsar plebiscitos para consultar a la ciudadanía sobre reformas constitucionales (Rial, 2000).

Tras la generalización de estos mecanismos, los estudiosos del tema han enfrentado una interrogante central: ¿estos MDD socavan la democracia representativa al significar un riesgo para la estabilidad política y la gobernabilidad? (Zovatto, 2010) ¿o por el contrario la fortalecen? De entrada, la PC es estimulada por un contexto de crisis y descontento hacia el gobierno (Schneider y Welp, 2001), inconformidad que se incrementa por gobiernos inoperantes, ineficientes o corruptos (Falleti, 2005). Esta actitud crítica y demandante de la ciudadanía, alentada por partidos políticos opositores, se enfrenta a su vez a una mayor resistencia del gobierno a perder espacios de poder y reducir su capacidad para imponer decisiones (Goldfrank, 2006; Veneziano, 2005).

En la literatura existen argumentos a favor y en contra de los MDD. Entre los apoyadores, se sostiene que, en tiempos actuales con parlamentos y partidos en crisis, y con desconfianza ciudadana hacia la política, los MDD son una opción válida para mejorar la representación, aumentar la participación social y mantener la estabilidad de los sistemas políticos (Rial, 2000; Zovatto, 2010). De esa manera, los MDD más que una alternativa *per se*, deben verse como un complemento de la democracia representativa (Zovatto, 2010). Estos mecanismos son herramientas educativas, por lo que una mayor participación hipotéticamente hace a los ciudadanos más virtuosos y cívicamente despiertos, y en cierto sentido, más libres (Qvortrup, 1999), lo cual favorece también a la democracia representativa porque los ciudadanos más educados tienden a votar más (Tranter, 2003).

Desde el bando de los detractores, se argumenta que los MDD debilitan el poder de los representantes electos, por lo que terminan significando un juego de suma cero, donde la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo, sin posibilidades de concesiones (Altman, 2005) y con el claro riesgo de que se ejerza la tiranía de las mayorías (Sartori, 1989). Un segundo argumento de este bando pone en duda el hecho de que todos los ciudadanos consultados pueden tomar decisiones informadas o racionales, con cierto nivel de cualificación educativa, sobre problemas en extremo complejos (Parkinson, 2003), lo que genera el riesgo de que los electores sean manipulados por las élites políticas (Higley y McAllister, 2002). Así, la democracia directa recibe mayor ayuda de los ciudadanos menos interesados, menos educados y los que apoyan a partidos contestatarios (Dalton, Bürklin y Drummond, 2001).

Además, en un contexto democrático, los MDD originados desde abajo se pueden utilizar para amenazar al gobierno y forzar un cambio de *statu quo* (Altman, 2005). De esta forma, las instituciones de democracia directa se convierten más que en una forma complementaria de ejercer el gobierno, en un ejercicio de control social que busca canalizar frustraciones populares (Rial, 2000).

La democracia representativa se debilita porque las autoridades y representantes electos tienden a ser esclavos de los caprichosos humores de los ciudadanos (Spivak, 2004). Aunado a ello, la democracia directa es tierra fértil para partidos opositores, que alientan entre los ciudadanos los cambios en el gobierno, pero más por una lucha por el poder, de todos contra el ganador, que por la mejora institucional (Welp y Serdült, 2012).

Expuestas las hipótesis de apoyadores y detractores, existen planteamientos que resumen ambas posturas. Por ejemplo, Zovatto (2010) sostiene que los MDD deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa. Los MDD pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes. A su vez, los partidos políticos y los poderes Ejecutivo y Legislativo deben mantenerse como las instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación política.

Para un sector, existe una contraposición peligrosa entre ambos tipos de democracia, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas ins-

tituciones; para otros, en cambio, esa contradicción es cosa del pasado, ya que la experiencia ha demostrado que los MDD más que una alternativa *per se*, deben ser vistas como complemento de los procesos de decisión democrático-representativo (Rial, 2000) y no como respuesta a lo que se ha denominado crisis de representación (Planter, 2006: 65).

Finalmente, el empleo adecuado de estos mecanismos requiere la existencia de un Estado democrático que garantice plenamente los derechos fundamentales y en donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como condiciones de equidad del proceso (Zovatto, 2010).

En México se registra actualmente una creciente participación ciudadana alentada por la insatisfacción de la sociedad hacia su gobierno, el bajo rendimiento de la administración pública como proveedora de bienes y servicios, y los vacíos en el incipiente Estado de Derecho. Un factor adicional es la aparición y activismo de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil, así como la institución y regulación de MDD como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular.

DEMOCRACIA DIRECTA Y SU APLICACIÓN EN JALISCO Y SINALOA

JUSTIFICACIÓN

En México, la institucionalización de los MDD nace con la alternancia política en varios estados mexicanos tras la inconformidad generada por la crisis económica de 1995 y el arribo a los gobiernos estatales de los entonces opositores Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El objeto de estudio son municipios de los estados de Jalisco y Sinaloa; en el primero de los casos, su estudio se justifica por ser una de las primeras entidades en legislar en la materia, mientras que Sinaloa lo hace pocos años después, incorporando en su Constitución las modalidades aprobadas por Jalisco. Ambas entidades se ubican en la región occidental del país, y en materia electoral forman parte de la primera circunscripción que engloba dicha región, de ahí la pertinencia de su comparación.

Los MDD en Jalisco se plasman en 2008 en el Código Electoral y de Participación Ciudadana (Soria y Sánchez, 2016) que incorpora el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Estos MDD se amplían en 2016 en el

Código Electoral y de Participación Social. Finalmente, en febrero de 2019 se publica la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Jalisco, que incluye 6 MDD: plebiscito; referéndum; consulta ciudadana; ratificación constitucional; ratificación de mandato y revocación de mandato. En este caso se reseñan 4 ejercicios, que fueron activados, aunque algunos de ellos se declararon improcedentes.

En el caso de Sinaloa, el Congreso del Estado reformó su constitución política en 2001 para incorporar en su artículo 150 las figuras del referéndum, plebiscito y revocación de mandato (CPES, 2003), con las cuales los ciudadanos no sólo podrían opinar sobre la aprobación o rechazo de leyes estatales y de actos, propuestas o decisiones de autoridades estatales y municipales, sino que también tendrían la facultad de recusar el nombramiento de servidores públicos. Esta reforma constitucional tuvo que esperar cerca de 10 años para su reglamentación en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa (LPC, 2012), pero con un texto que NO incluyó la revocación de mandato y, además, hacía extremadamente difícil la realización del plebiscito y el referéndum, dada la aprobación de requisitos rigurosos en plazos y formas. En el caso de Sinaloa, sólo se han activado dos ejercicios que corresponden a un mismo asunto, que fue la solicitud de municipalización de la sindicatura de Eldorado, en Culiacán, para constituirse en el municipio número 19 del estado de Sinaloa.

A continuación, se analiza la aplicación de los MDD en Jalisco y Sinaloa, para posteriormente extraer algunas conclusiones generales del trabajo. Se comienza con el caso de Jalisco.

REFERÉNDUM PARA SUSPENDER EL DECRETO QUE INCREMENTA LA TARIFA DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN JALISCO

El 17 de marzo de 2008 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 incremento de las tarifas para el servicio público de transporte.

Como respuesta, el IEPCJ demandó un estudio con las siguientes características:

- a) Contar con un padrón electoral del estado de Jalisco.
- b) Contar con 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) Analizar los requisitos formales de los anexos que contienen los datos y las firmas de los ciudadanos que apoyan la solicitud de plebiscito.

d) Contar con estudios técnicos para definir la «trascendencia para el orden público y el interés social» del referéndum.

Para cumplimentar el proceso, el IEPCJ solicitó el apoyo del actual Instituto Nacional Electoral (INE), para revisar las 147 mil firmas presentadas con la solicitud. El INE dictaminó que sólo 66 mil registros eran auténticos, por lo que en diciembre de 2008 el IEPCJ declaró improcedente la solicitud. A pesar de este resultado, la activación de este MDD fue una experiencia valiosa al ser su primer intento de aplicación.

PLEBISCITO EN CONTRA DEL USO DE VIALIDADES EN GUADALAJARA PARA LA LÍNEA 2 DEL MACROBÚS

La solicitud del plebiscito fue presentada por el presidente del PRI en la ciudad de Guadalajara⁶ el 12 de noviembre de 2009. Se trataba de impedir la construcción de la línea 2 del Macrobús, ya que la modificación, alteración o transformación que resultaría de esta obra y su infraestructura afectaría el patrimonio municipal.

El 16 de noviembre, el Consejo del IEPCJ recibió la solicitud y 7 días después ordenó notificar al Ayuntamiento de Guadalajara sobre la misma, pidiéndole que les hiciera llegar la exposición de motivos y las causales de improcedencia que considerara pertinentes. El 22 de diciembre, 3 de los 7 consejeros del IEPCJ emitieron un voto particular en contra, por lo que la solicitud fue declarada improcedente.

El promovente apeló la resolución ante el Poder Judicial, mismo que ordenó al IEPCJ que emitiera un nuevo acuerdo para procesar la solicitud. El procedimiento a seguir por el IEPCJ tiene tres etapas:

6. Guadalajara es la capital del estado de Jalisco y es la ciudad más poblada del mismo. La Zona Metropolitana de Guadalajara es la segunda conurbación más importante del país. En ese entonces Eduardo Almaguer Ramírez era presidente municipal del PRI, y en 2018 fue el candidato de este partido a la presidencia municipal de Guadalajara, siendo derrotado.

- a) Definir si la materia es acto o decisión de gobierno. Si la respuesta es positiva, se resuelve la procedencia del mismo.
- b) Determinar si el asunto es una obra pública o enajenación de patrimonio municipal. Si se determina positivamente, se declara procedente.
- c) Si en las etapas anteriores se declara la procedencia, se instruye al IEPCJ para que proponga la verificación de autenticidad de los datos de los ciudadanos que respalden la solicitud.

El Consejo del IEPCJ se integra por 7 miembros y la aprobación de estos MDD requería voto aprobatorio de la mayoría calificada (5 integrantes). Conforme al procedimiento descrito, primero se analizó si se trataba de una decisión de gobierno. Cuatro de 7 votaron en sentido positivo, pero 3 lo hicieron en sentido negativo, por lo que no se alcanzó la mayoría calificada y se declaró improcedente.

Cabe señalar que la decisión negativa de los tres consejeros 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, porque se trata de una obra pública, y lo que estaría en consulta es la determinación del Ayuntamiento para entregar en comodato las vialidades contempladas por la línea 2 del Macrobús.

Por lo anterior, la solicitud entró en la tercera etapa que es la de verificación de autenticidad de las firmas, y el Instituto Federal Electoral determinó que, de las 53 mil firmas presentadas, sólo 34 mil 412 corresponden al municipio de Guadalajara, siendo que la ley señala que debieron presentarse 39 mil 537 firmas válidas, lo que conduce de nuevo a la negación del plebiscito.

Sin embargo, la obra del Macrobús no siguió adelante, pues en julio de 2009 se realizaron nuevas elecciones en las cuales resultó triunfante el PRI (partido de oposición en ese momento) y entre sus banderas de campaña estuvo «No al Macrobús» por lo cual se canceló el proyecto.

RATIFICACIÓN DE MANDATO EN TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA, JALISCO

La revocación de mandato es un MDD que consiste en una consulta ciudadana que permite a los votantes separar a un representante electo de su cargo, mediante una petición, previo cumplimiento de algunas condiciones.

A la fecha en México, no existía este mecanismo en el ámbito federal, aplicándose en algunos gobiernos locales como los estados de Chihuahua (en el caso del gobernador) (Valdés 2008: 11) y en Tlaxcala para los integrantes de los Ayuntamientos.

En el estado de Jalisco, este MDD no existía legalmente, por lo que el Ayuntamiento del municipio de Tlajomulco de Zúñiga aprobó un reglamento para instituir lo que se denominó «ratificación de mandato», figura aparentemente inspirada en la revocación. Este ejercicio se realizó el 25 de septiembre de 2011. Se trató de una consulta en la que mediante su voto, los ciudadanos deberían aprobar o reprobar la gestión del Presidente Municipal⁷. Se argumentó que era legal ya que el principio de revocar o ratificar el mandato de los gobernantes se encuentra sustentado en el artículo 39 de la Constitución Mexicana⁸ (Soria y Sánchez 2016)⁹.

Para este ejercicio se instalaron 70 mesas receptoras en 43 centros de votación ubicados en plazas públicas y lugares de alta concurrencia. En cada una de las mesas se contó con un presidente, dos secretarios y un escrutador. Se imprimieron 70 mil boletas foliadas con la pregunta *¿Apruebas el trabajo como presidente municipal de Enrique Alfaro?*, y la respuesta SÍ o NO. El número de boletas se basó en los índices de participación electoral en el municipio en la elección de 2009, en la cual Tlajomulco tenía una lista nominal de 141 mil 159 electores y los votos emitidos fueron 71 mil 898, que representó el 50.9%. Durante la consulta, se emitieron un total de 17 mil 951 votos, de los cuales 539 votaron «No» y se anularon 325. Tomando en cuenta el padrón electoral del municipio (177 mil 073 electores a la fecha de la ratificación), la participación representó el 10.13%. Pero si se compara la cifra

7. El presidente municipal en ese año era Enrique Alfaro Ramírez, quien a partir de 2018 es Gobernador del estado de Jalisco, y busca ser precandidato a la Presidencia de la República en la elección federal de 2024.

8. Artículo 39: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

9. Uno de los autores del presente artículo fungió como observador de este proceso de ratificación de mandato y gran parte de la información utilizada proviene de dicho ejercicio.

respecto al número de votantes efectivos en la elección previa (2009), que fueron 71 mil 898, la participación representó el 24.96%. El resultado fue la ratificación de la gestión municipal.

CONSULTA POPULAR SOBRE LA CICLOVÍA DEL BOULEVARD MARCELINO GARCÍA BARRAGÁN, EN GUADALAJARA

La consulta popular se define como «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» (CEPS, 2016, artículo 440). Un concepto clave es «otra demarcación territorial» ya que le da entrada a la consulta popular en temas, acciones y obras de mucho impacto sobre los habitantes de una colonia, un barrio o un sector de un municipio, pero que pueden ser marginales para los habitantes de otros espacios geográficos del mismo.

En los municipios de Jalisco, pueden solicitar la consulta popular: el 50% de los integrantes del Ayuntamiento; o el 0.01% de los habitantes de una demarcación territorial específica. La consulta popular es NO vinculante, la ley sólo establece que cuando la autoridad «no oriente su decisión o sus actos con base en los resultados de la consulta popular deberá razonar su determinación y publicarla en su medio de comunicación oficial» (CEPS, 2016, artículo 444).

El 9 de julio del 2017 se implementó la consulta popular en Jalisco, la cual tuvo como fin, poner en consideración la aprobación de una Ciclovía sobre el Boulevard Marcelino García Barragán (MGB). El MGB tiene 6 carriles (tres en cada sentido) y mide aproximadamente 2.5 kilómetros, comunicando los municipios de Tlaquepaque y Guadalajara. Esta rúa cruza 12 colonias (citadas posteriormente) en las cuales residen aproximadamente 50 mil habitantes, además de diversos planteles educativos e instalaciones de salud y comerciales (Soria, 2018). La Ciclovía sobre el MGB reduce de 3 a 2 carriles por sentido la circulación de autos, autobuses urbanos, vehículos de emergencia, camiones repartidores, autobuses escolares, entre otros. Por el MGB circulan cinco rutas de autobuses urbanos: -647, 58, 275, 51 y 55- que dan servicio a cuando menos 120 mil usuarios (Osorio e Infante, 2016).

Algunas de las consecuencias de la Ciclovía reportadas por los vecinos son: a) reducción de la velocidad promedio a apenas cinco o seis kilómetros por hora; b) aumento del tiempo de recorrido de los autobuses de pasajeros entre 35 minutos y una hora; c) por cada ciclista beneficiado se afec-

tan mil usuarios por la demora o la lentitud con que circulan las unidades del transporte público, además de las afectaciones a los conductores de los autos particulares; d) los principales beneficiados con la Ciclovía «son los motociclistas y los llamados moto ladrones, que ahora tienen una vía exclusiva para escapar, luego de atracar a alguna persona»; con la Ciclovía, en auto, se consumen entre 33 y 35 minutos para recorrer 2.5 kilómetros de plaza de la Bandera (en Guadalajara) a Niños Héroe (Tlaquepaque) (Osorio e Infante, 2016).

Existen varias mediciones sobre el tráfico sobre la ciclovía. En un día activo, en temporada de clase, y en una medición de 6 de la mañana a 6 de la tarde, se contaron 40 ciclistas, incluyendo estudiantes y otros ciudadanos. Otro reporte contabilizó 50 ciclistas en diferente día hábil. Un tercer conteo reportado por el grupo «GDLenBici» en noviembre de 2016 señala 1 mil 421 ciclistas. Un conteo final de abril de 2017 reportado por el Instituto de Movilidad del estado es de 1 mil 547 ciclistas.

La consulta fue promovida por vecinos de la ciclovía. El 6 de diciembre de 2016 se presentó la solicitud, misma que fue admitida el 26 de enero de 2017. Dicha solicitud se presentó con 2 mil 502 registros con nombre y firma. La población ubicada en la demarcación es de 50 mil habitantes, por lo que el 0.01% son 500 personas, y se cumple ampliamente el requisito. El 11 de mayo, el IEP-CJ declaró procedente la consulta. La logística el día de la consulta, las colonias que integran la demarcación solicitante y otros detalles, se pueden ver en Soria (2018)¹⁰.

Esta consulta es en la práctica el primer ejercicio integral de aplicación de MDD en Jalisco, es muy importante no trivializarla porque se corre el riesgo de deslegitimar los MDD. De entrada, conviene señalar que quienes se oponen a la ciclovía sobre el MGB, no están en contra de las ciclovías ni de que estas vías crucen su vecindario. Únicamente se oponen a la ubicación de esta ruta porque, en su análisis, genera más problemas de los que resuelve, además de que no fueron consultados, ni se tomó en cuenta su opinión para su instalación.

Esta fue una consulta con los datos cargados claramente hacia el SÍ. El IEP-CJ, árbitro de la contienda, votó (mayoría simple, pero con el voto de calidad del Consejero Presidente) porque en el grupo de representantes a favor

10. Además, es importante señalar que uno de los autores fungió como observador ciudadano acreditado en la consulta, por lo que parte de la información utilizada proviene de la observación directa.

del SÍ se incluyeran dos integrantes del gobierno del estado, autoridad responsable de la obra, dándole una voz privilegiada, lo que sesga la consulta.

Por otra parte, funcionarios de todos rangos y niveles y representantes electos (diputados, senadores, regidores), que deberían ser objetivos y no tomar postura previa a la consulta hablaron a favor del SI, introduciendo un sesgo (Soria, 2018). Entre los anteriores se encuentra el presidente de la FEU, la organización estudiantil más numerosa del estado, las autoridades de la Universidad de Guadalajara (la más importante del estado y que tiene planteles sobre la vía que albergan 30 mil estudiantes en tiempo de clase). El entonces gobernador del estado, Aristóteles Sandoval, emanado del PRI, el entonces alcalde de Guadalajara, (y actual gobernador), Enrique Alfaro Ramírez, emanado del Partido Movimiento Ciudadano (PMC), el director del Instituto Metropolitano de Planeación, el Secretario de Desarrollo e Integración Social del gobierno del estado, el Consejero responsable de la consulta por parte del árbitro (IEPCJ), diputados locales y federales, entre otros. Una excepción a esta avalancha, fue la entonces regidora del Ayuntamiento de Guadalajara, Claudia Delgadillo, miembro del PRI, quien fue una activa promotora del NO.

Por su parte, el PMC, y en menor medida el PRI, emprendieron una campaña de publicidad en radio, televisión y en redes sociales en contra de quienes se oponen a las ciclovías (en general). De igual forma, organizaciones a favor del uso de bicicleta (integradas por ciclistas recreativos que organizan rodadas nocturnas o de fin de semana), emprendieron una fuerte campaña en medios de comunicación masiva y en redes sociales.

Los domingos por este Boulevard se verifica la llamada «vía recreativa» en la cual se permite únicamente la circulación de ciclistas y peatones, de manera que su concurrencia es muy alta. Sin embargo, el domingo 9 de julio, día de la consulta, su asistencia fue particularmente masiva.

En la fecha de la consulta, aunque la colocación de las urnas fue en las colonias solicitantes, la participación estuvo abierta a todos los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara, sin distinción de edad o condición. No se solicitó ningún tipo de identificación. Lo único que se verificó fue que los dedos pulgares de los votantes potenciales no tuvieran tinta indeleble. Una vez que se votaba se colocaba dicha tinta en uno de los pulgares (a los niños se les aplicaba una calca como identificación). Esto hechos sin lugar a dudas introducen un sesgo en la votación a favor de la ciclovía, ya que permite la votación de ciudadanos no afectados por la obra, que no sufren sus consecuencias e incluso la posibilidad de que menores de edad fueran inducidos a votar por el SI.

El día del voto se observó una concurrencia masiva de ciclistas y activistas impulsoras del uso de la bicicleta y miembros de la FEU que se posicionaron enfrente de las casillas, invitando a emitir su voto a favor del SÍ (no se encontró ningún activista que invitara a votar por el NO). El resultado de la consulta fue de 17 mil 274 votos por el SÍ, mientras que 4 mil 868 personas lo hicieron por el NO. De esta manera finalizó el primer ejercicio completo de MDD en Guadalajara, Jalisco, México.

LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN SINALOA.

Como antecedente de la democracia directa en Sinaloa, se puede señalar que desde 1996 se celebraron los primeros plebiscitos en el caso del municipio de Culiacán para que la población de las sindicaturas¹¹ de más de 7 mil 500 habitantes eligieran por voto directo y secreto a sus síndicos, tal como lo mandata la Ley de Gobierno Municipal del Estado en su artículo 68.

Aunque la elección de síndicos no corresponde estrictamente a la modalidad de democracia directa, sino a la democracia representativa, se considera que estos ejercicios político-electorales en los años noventa potenciaron el surgimiento del interés de los ciudadanos por someter a votación sus demandas, como fue el caso de la municipalización.

Fueron las demandas por democratizar la elección de síndicos y comisarios, iniciadas en los noventa, el factor que aglutinó a los ciudadanos en sus demandas por ejercer y ampliar sus derechos políticos, en su búsqueda de mejores condiciones de vida (López-Estrada, Rivera y Zapata, 2016: 216).

En lo que respecta propiamente a los MDD, el estado de Sinaloa cuenta únicamente con dos ejercicios, ambos impulsados por las autoridades (*top down*), (Congreso del Estado y el entonces Consejo Estatal Electoral¹², CEE) para someter a la opinión de los habitantes un asunto en particular. Ambos

11. El municipio en el estado de Sinaloa en México, se compone de una cabecera municipal, que generalmente es la comunidad con el mayor número de habitantes y un conjunto de sindicaturas que son las comunidades que le siguen a la cabecera en población. En este caso Eldorado es la sindicatura más importante del municipio de Culiacán, capital del estado de Sinaloa y tiene una larga historia de lucha por su municipalización.

12. Hoy denominado Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, según reforma a la CPES, publicada en el Periódico Oficial el 1 de junio de 2015

casos corresponden a la solicitud de municipalización de la sindicatura de Eldorado, en Culiacán, para constituirse en el municipio número 19 del estado de Sinaloa, movimiento iniciado desde los años noventa del siglo XX por el Patronato Pro-Municipio de Eldorado, A.C., y respaldado con diversas iniciativas presentadas en su momento por dos gobernadores del estado y por diputados del PAN, PRD y PRI entre los años 1998 y 2012.

LA CONSULTA DE 1999

La primera consulta se realizó el 5 de diciembre de 1999 por la LVI Legislatura del Congreso del Estado (1998-2001), como seguimiento a la iniciativa de creación del municipio de Eldorado presentada el 29 de septiembre de 1998 por el gobernador del estado.

Este ejercicio de auscultación se fundamentó en la convocatoria expedida por el mismo Congreso, dando cumplimiento al artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa [CPES], que establece la celebración de una consulta en la que la mayoría de los ciudadanos de dicho territorio se manifieste a favor de la creación de un nuevo municipio. Además:

Que la fracción o fracciones que pretenden erigirse en Municipalidad, cuenten con una población cuando menos de treinta mil habitantes, según el último censo del Estado, y tomando en cuenta el asentimiento de la mayoría de sus ciudadanos (CPES, 2018: 27).

Esta consulta puede considerarse como el primer ejercicio de una incipiente democracia directa en Sinaloa, en un contexto histórico en el que no existía aún la LPC ya mencionada, ni la logística y recursos que se prevén hoy día tanto en dicha norma como en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.

La consulta se celebró en las sindicaturas de Eldorado, Baila y Emiliano Zapata, demarcación original propuesta por el patronato pro-municipio, y si bien los resultados fueron abrumadoramente a favor, con 8 mil 995 votos por el sí a la municipalización de Eldorado y solo 485 en contra, la petición fue rechazada por el Congreso del Estado al haberse establecido en la convocatoria plebiscitaria la obligación de votar del 50 por ciento¹³ más uno de los 75 mil electores de la región (López-Estrada *et al*, 2016: 228).

13. Cabe aclarar que el porcentaje de participación para las consultas populares que fija la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, no es del 50 por ciento, sino del 40.

LA CONSULTA DE 2013

La segunda consulta se verificó el 8 de septiembre de 2013 tras la presentación de sendas iniciativas de diputados del PAN, PRD y PRI de la LX Legislatura estatal, así como del propio Patronato Pro-Municipio de Eldorado A.C., y a diferencia de la consulta anterior, este plebiscito fue organizado por el CEE, con su logística y recursos presupuestales propios (CEE, 2013). Otra diferencia fue la ampliación a ocho sindicaturas en la demarcación del nuevo municipio que propuso un diputado del PRI¹⁴ que además de Eldorado, Baila y Emiliano Zapata, añadía a las comunidades de El Salado, Quilá, Tacuichamona, San Lorenzo e Higueras de Abuya.

De nueva cuenta, el resultado fue adverso para los promotores del nuevo municipio, ya que si bien en la sindicatura de Eldorado (la más grande de la región) el apoyo seguía siendo abrumador, en el resto de las comunidades se votó en contra y sobre todo sin una participación considerable, arrojando nuevamente una votación que no rebasaba la mitad más uno de la población, con 16 mil 350 sufragios a favor, 9 mil 564 en contra y 263 nulos, para sumar un total de 26 mil 177 votos.

CUADRO 1. RESULTADOS DEL PLEBISCITO SOBRE LA MUNICIPALIZACIÓN DE ELDORADO, DE FECHA 8 DE SEPTIEMBRE DE 2013

Sindicatura	Sí	No	Nulos	Total
Eldorado	13,524	436	124	14,084
Emiliano Zapata	367	1,728	26	2,121
Baila	349	1,334	19	1,702
Quilá	1,095	3,775	49	4,919
El Salado	323	735	15	1,073
San Lorenzo	248	382	15	645
Tacuichamona	293	387	10	690
Higueras de Abuya	151	787	5	943
Cómputo total	16,350	9,564	263	26,177

FUENTE: LÓPEZ-ESTRADA ET AL, 2016: 229.

14. En este caso se trata de Jesús Manuel Patrón Montalvo.

Para los actores políticos, estos resultados eran de esperarse, al advertir que la iniciativa de ampliar a ocho el número de sindicaturas en el proyecto del nuevo municipio, intentaba en realidad dividir el voto y restarle fuerza a los ciudadanos de la sindicatura de Eldorado, que es el bastión donde se mantiene el interés mayoritario por la municipalización, y de esa manera evitar que se viera mermado el entonces dominio político del PRI en el municipio de Culiacán¹⁵.

LA HIPÓTESIS A LA LUZ DE LA EVIDENCIA

Con el abanico de opciones para la PC existentes en la norma jurídica, pudiera pensarse que los ciudadanos tienen condiciones óptimas para actuar frente al Estado y empoderarse en los asuntos públicos. Sin embargo, la experiencia muestra que son pocas las ocasiones en las que prospera la activación de los MDD *bottom up* debido a la manipulación y el sesgo de la autoridad y los árbitros hacia la decisión previamente tomada (caso Ciclovía MGB). En otros casos de iniciativa para la activación de los MDD por grupos sociales (el referéndum sobre las tarifas del transporte público, activado por una organización estudiantil, y el plebiscito sobre el caso el Macrobús, activado por un partido político de oposición y ciudadanos interesados¹⁶, se enfrentan a una serie de requisitos administrativos, políticos, de interpretación y procedimentales que hacen muy difícil su procedencia jurídica e imposible su ejercicio en las urnas, de manera que la ciudadanía es excluida de la toma de decisiones.

Por su parte, en los MDD activados desde arriba (*top down*) se observan dos situaciones. En el ejercicio de ratificación de mandato de Tlajomulco de Zúñiga, se usan todos los recursos del poder y la autoridad para controlar y manipular el ejercicio y lograr un resultado «exitoso» en el sentido de legitimar al gobernante en funciones y coadyuva a que éste prosiga su carrera política. Esta situación también se presenta en las dos consultas sobre la municipalización de Eldorado. Ambas iniciativas fueron impulsadas por el gobernador del estado en funciones y apoyados por congresistas de los principales partidos políticos representados en el Congreso local, que sin embargo no prosperaron al haberse obtenido en ambos plebiscitos resul-

15. El PRI había gobernado históricamente el municipio de Culiacán, a excepción del triunfo del panista Sadol Osorio Salcido (1995-1998) y de la reciente victoria en 2018 del hoy alcalde Jesús Estrada Ferreiro (2018-2021), postulado por el partido Movimiento de Regeneración Nacional.

16. En este caso un autor señala que la activación por un partido político es un proceso *top down*, (Alacio, 2017: 33), aquí se sostiene que, dado que este era a la fecha un partido de oposición, es una activación *bottom up*.

tados de participación que no superaron el 50 por ciento de la población, como se había fijado en la convocatoria respectiva. Lo anterior a sabiendas que en elecciones constitucionales, normalmente la votación no supera dicho umbral y de que, en el segundo plebiscito, el diputado proponente incluyó comunidades que se sabía claramente que estaban en contra de la municipalización y se sabía de antemano que su papel era diluir el voto pro-municipalización. Es decir, en este caso la autoridad organiza plebiscitos controlados y manipulados para evitar ser rebasados por un movimiento ciudadano genuino e importante pro municipalización.

Los anteriores hechos permiten confirmar la hipótesis de que los MDD, cuando son activados desde abajo, se enfrentan al problema de la falta de voluntad política de diversas autoridades que obstaculizan la demanda enarbolada por los ciudadanos para la toma de decisiones sobre un determinado asunto público, dificultad que se ve acrecentada además con rigurosos requisitos administrativos, políticos y de procedimiento. Por su parte cuando los MDD llegan por la vía top down, las autoridades manipulan las activaciones con el fin de controlar la situación y no transferir poder a los ciudadanos.

LOS MDD EN LOS MODELOS DE ARNSTEIN Y FUNG

En este apartado, se contrastan los diferentes ejercicios analizados con la escalera de la participación de Arnstein y en el cubo de la democracia de Fung.

EL CASO DE JALISCO

Del referéndum sobre la tarifa del transporte público y el plebiscito relativo a la construcción del Macrobús. Ambos ejercicios son muy similares y satisfacen las características planteadas por Arnstein (1969) en el nivel 5 de su escalera, es decir del «apaciguamiento». La razón es que el árbitro electoral, al verse obligado a cumplir la ley, comienza a levantar obstáculos políticos, administrativos y comunicacionales para desactivar la PC, lo que implica que la autoridad simula que transfiere poder a la ciudadanía, sin hacerlo en la realidad, buscando mediatizar la movilización ciudadana. Sin embargo, en ambos ejercicios la ciudadanía logró parcialmente sus objetivos.

El contraste del referéndum y el plebiscito con el cubo de la democracia de Fung (2006) los posiciona entre «representantes electos» e «interesados profesionales», en el eje 1, que es el “método de selección de participantes”. En el eje 2, relacionado con los “modos de comunicación”, se ubica en «expresa

preferencias» y en el eje 3, “alcance de la autoridad y el poder”, se ubica en «autoridad directa», ya que todo el poder de la autoridad lo utiliza para “apaciguar” a la ciudadanía y manipular el resultado a su favor, aplicando la fuerza, las capacidades y las atribuciones del poder para limitar la movilización de los ciudadanos.

De la ratificación de mandato en Tlajomulco de Zúñiga. En lo que respecta a la ratificación de mandato en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, se ubica en el nivel 4 «consulta» de la escalera de Arnstein (1969), pues el entonces Presidente Municipal tenía el proyecto de ser gobernador y buscaba legitimarse. Posteriormente el mismo personaje¹⁷ fue presidente municipal de Guadalajara y es gobernador del estado a partir de 2018. Su popularidad ha disminuido y ahora declara que no se someterá a revocación de mandato (figura que ya se encuentra en la ley vigente), lo que demuestra que organizó la ratificación porque estaba seguro que resultaría aprobado y tenía los hilos del poder. Como las circunstancias ya no le favorecen, no intenta manipular la participación de la ciudadanía y no arriesga a que ésta le arrebatase el poder. En lo que respecta al cubo de la democracia de Fung, en el eje 1 se ubica en «reclutamiento abierto, pero focalizado», en el eje 2 al ciudadano se le ubica en «expresión de preferencias» y en el tercer eje se le ubica en «influencia comunicativa» desde el punto de vista de la autoridad.

De la consulta popular sobre la Ciclovía del MGB. Finalmente, la consulta popular sobre la Ciclovía del MGB, aunque fue activada de manera genuina por la ciudadanía, la clase política usó todo tipo de argumentos y manipulaciones para imponer su decisión de realizar dicha obra. Este caso se queda en primer peldaño de la escalera de Arnstein (1969), es decir es un caso de «manipulación». De acuerdo con el cubo de la democracia de Fung, a la ciudadanía simplemente se le escuchó como espectador (eje 1), se aplicó la autoridad directa para imponer el resultado (eje 2) y se buscó influir en la comunicación con el mismo fin (eje 3).

EL CASO DE SINALOA

En lo relativo a los dos plebiscitos para la creación del municipio de Eldorado se puede identificar que ambos ejercicios se ubican en el peldaño número 4 denominado «consulta» de la escalera de Arnstein, ya que los ciudadanos pudieron participar mediante su voto, pero sin tener poder de decisión debido a que la autoridad convocante (Congreso del Estado), los escuchó,

17. Enrique Alfaro Ramírez.

pero ignoró sus demandas, sin aprobar la creación del solicitado municipio. Lo que significa que hay participación, pero sin poder de decisión.

Respecto al «cubo de la democracia» de Fung, estos plebiscitos se ubican en el punto medio en cada una de las tres dimensiones. En el eje 1 (método de selección de participantes), el caso de Eldorado se ubica en el nivel de «público interesado», sin ser excluido, pero tampoco incluido en la toma de decisiones pese a su interés por participar. En lo que respecta al eje 2, «modos de comunicación y decisión», el ciudadano «desarrolla preferencias», y «agrega y regatea», sin llegar a los niveles posteriores de negociación y aplicación técnica con la autoridad. Finalmente, en el tercer eje, «grados de autoridad y de poder», el caso en estudio se contrasta en el punto «aconseja y consulta», puesto que, si bien los ciudadanos pueden opinar, su participación no alcanza el co-gobierno ni la autoridad directa, para convertir en realidad su deseo de municipalizarse.

COMENTARIOS FINALES

La realidad que afrontan los MDD, de exigentes requisitos y poca activación, no significa que el camino haya sido errado y que sea difícil llegar por esta vía al anhelado empoderamiento ciudadano. La PC es un proceso, un camino que avanza, y en el que el cambio impulsado por la acción ciudadana logre superar las limitaciones legales, administrativas y de procedimiento impuestas por la clase política. La activación de MDD, aún con todas las dificultades encontradas, fortalece la democracia representativa y ayuda en la construcción de la democracia participativa.

Porque si bien ya se ha demostrado con suficiencia que la democracia representativa es la forma democrática de gobernar las grandes sociedades de la actualidad, al final, como decía Bobbio (1989), la democracia directa nunca ha muerto ni es cosa olvidada de la Grecia clásica, sino que es un necesario complemento para que los ciudadanos se empoderen y tomen parte en las decisiones que los afectan, y ser con ello agentes políticos permanentes, y no solo en cada elección constitucional, porque eso sería tanto como aceptar y vivir conformes con la insuficiencia de la democracia representativa reducida solo a una democracia electoral.

El siguiente paso para fortalecer esta línea de investigación teórica y el camino hacia la democracia participativa en la práctica, es incorporar al análisis experiencias similares en otros países de América Latina buscando «patrones comunes de actuación política» contrastando la aplicación de MDD con el marco teórico ampliado de Arnstein y Fung, sus críticos y seguidores.

REFERENCIAS

[CEE] Consejo Estatal Electoral. (2013). Acta número 40-ORD.05.22_Quinta_EXT_130228, de la quinta sesión extraordinaria de fecha 28 de febrero de 2013. Recuperado de: <https://www.ieesinaloa.mx/sesiones-y-acuerdos/quinta-sesion-ordinaria-2/>

[CEPS] Código Electoral y de Participación Social (2016). *Boletín Oficial del Estado de Jalisco*.

[CPES] Constitución Política del Estado de Sinaloa. *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa* No. 132. Culiacán, Sinaloa. 26 de octubre de 2018.

Alacio, R. (2017). *Los mecanismos de democracia directa en México*. En CD2 Working Paper Series 51/2017: University of Zurich.

Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, enero-junio, 2010. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 9-34.

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y gobierno*, Vol. XII, Núm. 2. II Semestre de 2005, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México, 203-232.

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.

Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Dalton, R., Bürklin, W. y Drummond, A. (2001). Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 4, 141-153.

Espinosa A. (2011). *Participación ciudadana. Escalera de participación*. Universidad de Alicante. Recuperado 13 de junio de 2018, <http://hdl.handle.net/10045/16699>.

Falletti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *The American Political Science Review*, vol. 99, núm. 3, 327-346.

Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En Ziccardi, A. (Coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Instituto Nacional de Desarrollo Social y Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 23-42.

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review, Special Issue*, December 2006: 66-75.

Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 2, 3-28.

Higley, J. y McAllister, I. (2002). Elite Division and Voter Confusion: Australia's Repu-

blic Referendum in 1999. *European Journal of Political Research*, vol. 41, núm. 6, 845-861.

Huntington, S.P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, España: Paidós.

Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza del Estado de Jalisco. *Boletín Oficial del Estado de Jalisco*, 14 de febrero de 2019.

López-Estrada, J., Rivera-Obregón, M. L., y Zapata-Rivera, I. L. (2016). Ciudadanía, democracia y demanda de nuevos municipios en Sinaloa, *Ra Ximhai*, (12)3, 215-235.

Osorio, A. e Infante, M. (2016, 17 de diciembre). Las ciclovías, un proyecto caótico. *Revista Proceso Jalisco*, Recuperado 12 de enero de 2019. <https://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=415082>.

Parkinson, J. (2003). Legitimacy Problems in Deliberative Democracy. *Political Studies*, vol. 51, núm. 1, 180-196.

Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F. y Allamand, A. (2002). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Planter, K. (2006). Usos y contenidos del plebiscito, referéndum e iniciativa popular. *Acta republicana, política y sociedad*, 5(5), 65-79.

Pogrebinschi, T (2013). The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America. Friedrich-Ebert-Stiftung, Latin America and the Caribbean. Berlin: Germany.

Pogrebinschi, Thamy y Samuels David (2014). The Impact of Participatory Democracy. Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. *Journal of Comparative Politics*. CUNY, New York. Volume 46, Number 3: 313-332(20), April 2014.

Porras, A. y Ramírez, M. (2016). *Reformas a los Mecanismos de Democracia Directa y Participación Ciudadana en América Latina (1978-2015)*. Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA): Washington, D.C.

Qvortrup, M. (1999). A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto. *History of Political Thought*, 20(3), 531-546.

Rial, J. (2000). Las instituciones de democracia directa en América Latina. *Working paper*. National Democratic Institute.

Ruth, S., y Welp Y. (2015). Mecanismos de democracia directa y poder en América Latina. Recuperado 8 de julio de 2019, Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Ruth_Welp%202015%20Seminario%20USAL.pdf.

Sartori, G. (1989). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México. Alianza Universidad.

Schneider, C., & Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 21-39, Quito.

Seele, A. y Peruzzotti, E. (2009). *Participatory Innovations and Representative Democracy in Latin America*. Baltimore/Washington: Woodrow Wilson Press/Johns Hopkins University Press, pp. 1-16

Spivak, J. (2004). California's recall. Adoption of the 'Grand Bounce' for elected officials. *California History*, 81 (2).

Soria, R. (2018). Dificultades y vicisitudes de la democracia directa en Jalisco: El caso de la consulta sobre la Ciclovía de Marcelino García Barragán en la Zona Metropolitana de Guadalajara. *IX Congreso de Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Quintana Roo - Chetumal*, 13 - 14 septiembre, (paper).

Soria R. y Sánchez A. (2016). Mecanismos de Democracia Directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso. *Telos*, 18 (1), 39-59.

Tranter, B. (2003). The Australian Constitutional Referendum of 1999: Evaluating Explanations of Republican Voting. *Electoral Studies*, vol. 22, núm. 4, 677-701.

Valdés, S. (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. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León, septiembre*, (paper).

Veneziano, A. (2009). *Descentralización y desarrollo local, participación y reforma del estado: una vinculación pendiente*. Editorial Orbe: Montevideo, Uruguay.

Welp, Y. y Serdült, U. (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Consejo Nacional Electoral. Instituto de la Democracia. Quito, Ecuador.

Welp, Y., y Serdült, U. (2012). ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos, *Desafíos*. 24(2), 169-192.

Ziccardi, A. (2008). La participación ciudadana en el ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos: 38-57. En Cabrero E. y Carrera A. (coordinadores), *Innovación local en América Latina*. México: CIDE - Liaison Group - Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local.

Zovatto, D. (2010). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado 1978-2010. *Revista de Sociología*, (24), 87-124.

