

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Repositorio Institucional del ITESO

rei.iteso.mx

Publicaciones ITESO

PI - Política

2002-11

Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México

Ramírez-Sáiz, Juan M.

Ramírez-Sáiz, J. M. (2002). Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/184>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:

<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

(El documento empieza en la siguiente página)

Juan Manuel Ramírez Sáiz

Democracia **directa**

*La primera iniciativa popular
de ley en México*



ITESO

Democracia **directa**

*La primera iniciativa popular
de ley en México*

Juan Manuel Ramírez Sáiz

Democracia **directa**

*La primera iniciativa popular
de ley en México*



ITESO

La presentación y disposición de *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*, son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

D.R. © 2002, Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Occidente (ITESO)
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585,
Tlaquepaque, Jalisco, México, C.P. 45090

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 968-5087-51-2

A Judith y Emilio: mis dos nuevos hijos.

Índice

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	
Antecedentes teóricos	11
Democracia “directa” y sistema político	11
Democracia deliberativa	18
Tres asuntos adicionales	26
Contexto sociopolítico local	37
Metodología	44
CAPÍTULO II	
La iniciativa de ley y sus actores	47
El colectivo Voces Unidas	47
Los grupos que apoyaron la iniciativa	58
Los otorgantes de las firmas y la jornada ciudadana	58
Otros actores sociales y políticos implicados.	59
La deliberación entre ciudadanos	67
¿Diputados deliberantes?	83

CONCLUSIONES	105
Limitaciones de la experiencia	105
Logros	110
BIBLIOGRAFÍA	115
ANEXO I	
Relación de organizaciones de apoyo al proyecto del colectivo Voces Unidas	121
ANEXO II	
Relación de entrevistados	123
ANEXO III	
Guía para las entrevistas	125

INTRODUCCIÓN

En México, desde que se constituyeron los poderes del estado nacional, después de la independencia, hasta 1998, crear leyes era una competencia exclusiva, al menos formalmente, del poder Legislativo. En la actualidad, tras la aprobación de las formas de democracia directa en la Constitución Política de Jalisco y en las de 25 entidades federativas de la república (aunque todavía no en la Federal), los ciudadanos pueden presentar proyectos para crear o reformar leyes o códigos ante el Legislativo local; también pueden someter a aprobación los reglamentos y decretos emanados del Ejecutivo local y las decisiones o actos del gobernador.

Este libro aborda la primera experiencia en el país de uso de las formas de democracia directa por parte de los ciudadanos, con base en derechos políticos reconocidos localmente hace apenas unos años. Se centra en la utilización de la figura de la iniciativa popular para promover la aprobación de una ley que enfrente el problema de la violencia doméstica, que propuso el colectivo Voces Unidas.

El análisis de la manera en que esta experiencia expuso el tipo de interlocución entre ciudadanos y legisladores, busca comprobar si la formulación de la iniciativa de ley por parte del colectivo, su difusión entre los ciudadanos, la obtención de firmas de apoyo y la entrega de la propuesta a la Cámara local de diputados, así como el dictamen y la aprobación por dicha Cámara, demuestran que hay un triple proceso político deliberativo: entre ciudadanos, entre Voces Unidas y los diputados, y entre los legisladores de los tres partidos principales (el Partido Acción Nacional, PAN; el Partido Revolucionario Institucional, PRI, y el Partido de la Revolución Democrática, PRD).

Éste es el objeto directo y principal de esta obra. Constituye un objeto complementario el análisis del nivel de información y de competencias ciudadanas demostrado por los participantes en este proceso.

En la primera parte se hace una recuperación de los elementos teóricos y contextuales a partir de los cuales se abordó el tema de estudio. Los conceptos centrales utilizados son los de democracia directa y democracia deliberativa. Ambos son obligados tanto por el tema (una experiencia local de democracia directa) como por el enfoque deliberativo bajo el cual fue considerado. Este enfoque supone la distinción entre acuerdo y consenso. El primero no se basa en la unanimidad sino en la búsqueda de puntos de aceptación común, respetando las diferencias. El segundo implica la coincidencia en las posiciones.

Otros tres factores implicados son la producción y el consumo de discursos, el imaginario social acerca de los legisladores y los prejuicios culturales que, de manera consciente o inconsciente, preconditionan las afirmaciones que socialmente se formulan sobre el problema de la violencia doméstica. De éstos, el primero suele estar presente en la actitud que asumen tanto los legisladores ante la formulación de leyes como en los ciudadanos que son promotores de ellas. El segundo permite ubicar esta iniciativa en el marco mayor del *modus operandi* de los diputados. Y el tercero alude a las creencias e ideologías existentes en torno al tema de la violencia doméstica. En los tres siguientes apartados, se establece el contexto que localmente da sentido a la historia de intervención ciudadana analizada, las propuestas ciudadanas y partidarias que precedieron a la iniciativa popular así como la metodología que se utilizó para realizar el estudio.

La segunda parte es de tipo analítico. Considera los actores centrales de esta experiencia social y los que, sin ser protagonistas de ella, jugaron papeles importantes en el proceso previo a su aprobación. Asimismo, somete a valoración las actuaciones deliberativas que se dieron, por una parte, entre los ciudadanos y, por otra, al interior de la Cámara de diputados y entre ambos.

En las conclusiones, se realiza un balance global y se señalan las limitaciones y los logros que implicó este primer ejercicio del derecho a la democracia directa en el país.

Por último, se hace explícito un agradecimiento a Alberto Chávez Sevilla, María Carmen Ponce Pérez y Armando Páez Flores, por su excepcional colaboración en las tareas de trabajo de campo. También, a los miembros del colectivo Voces Unidas y a los entrevistados, ya que su ayuda permitió la construcción de esta obra.

CAPÍTULO I

Antecedentes teóricos

DEMOCRACIA “DIRECTA” Y SISTEMA POLÍTICO

Para el objeto de estudio de este texto, las teorías participativa y directa de la democracia son las más pertinentes (Held, 1992). Ambas se basan en la premisa de que los ciudadanos deben tener una intervención activa e informada dentro del sistema político, para ejercer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades (Pateman, 1970; Zimmerman, 1992: 5). La participación ciudadana es participación política. Significa la intervención de los ciudadanos, en cuanto sujetos políticos, en actividades públicas y en un ámbito igualmente político.

Es importante recordar la diferencia entre los derechos políticos de elección o representación y los de intervención. De esta distinción deriva la existente entre democracia electoral o representativa y democracia participativa. La democracia representativa se ejerce en los procesos electorales. Tiene como finalidad la elección de autoridades pero acusa limitaciones centrales para lograr el control de los ciudadanos sobre los gobernantes y la aprobación de las propuestas e iniciativas ciudadanas. Una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes, no cuentan con ningún mecanismo institucional para obligarlos a cumplir sus promesas y el mandato que han recibido de los ciudadanos. Przeworski recuerda que, de 45 elecciones celebradas en América Latina después de 1982, en 13 casos los gobiernos recién elegidos adoptaron de inmediato medidas completamente opuestas a las planteadas en sus plataformas de campaña (Przeworski, 1999: 344, 355 y 356). Los mecanismos democráticos no electorales, es decir, los de intervención y,

en particular, las formas de democracia directa, pueden influir en el control y la aprobación aludidos. A escala mundial, en las constituciones políticas, nacionales o locales, que las incluyen, las formas de democracia directa son planteadas como derechos políticos (Cunill, 1997: 73 y 83).

Antecedentes de la democracia directa

Entre las formas actuales de la llamada democracia directa y las que la precedieron, existen continuidades y diferencias. En su historia, este modelo ha tenido dos expresiones básicas. Una es la llamada “clásica”, asociada a las ciudades–estado en Grecia durante los siglos VI y V antes de Cristo. Otra es el modelo de la democracia radical o marxista, que debía normar el funcionamiento de las comunas, basadas en la autogestión y la autorregulación.

En el caso griego, su ejercicio se fundamentaba en la igualdad política entre los ciudadanos y en su intervención directa en las decisiones. La participación de los ciudadanos legitimaba los acuerdos asumidos. No se recurría a la intermediación de representantes.¹

En teoría, el modelo de democracia radical socialista debía operar también con base en los principios de la democracia directa. Pero un balance realista indica que este propósito fue no sólo escasamente logrado sino incluso tergiversado.

Por supuesto, estas dos versiones históricas de las formas de democracia directa no tienen en cuenta las modalidades de toma de decisiones en el mundo no occidental: métodos asamblearios en comunidades indígenas, recurso a los usos y costumbres, etcétera.

Ahora, las formas de la democracia directa constituyen recursos de intervención ciudadana de carácter relativamente excepcional, pero son instru-

1. Las condiciones de existencia de una ciudad–estado pequeña (entre 30,000 y 45,000 habitantes en el caso de Atenas) eran: la economía de esclavitud que dejaba tiempo “libre” a los ciudadanos; el trabajo doméstico de la mujer, que liberaba a los hombres para los deberes políticos, y la restricción de la ciudadanía a un número relativamente pequeño del total de los habitantes (Held, 1992: 50). En las asambleas, como poder soberano, intervenían únicamente los varones adultos, es decir, mayores de 20 años, y no las mujeres ni los esclavos. Es decir, no era una democracia universal sino restrictiva o limitada. Desde el siglo IV antes de Cristo hasta el XVIII después de Cristo, es decir durante 22 siglos, la democracia, como forma de gobierno, dejó de ser utilizada en Grecia y en el mundo occidental.

mentos institucionalizados, cuya utilización se encuentra prevista, legislada y reglamentada.

En la literatura internacional sobre este tema, las virtudes o capacidades que se atribuyen al ejercicio de la democracia directa y, en particular, a la iniciativa de ley, en cuanto derecho político y forma de intervención de los ciudadanos, tienen que ver con la democratización del proceso legislativo. Este mecanismo hace posible el interés de los ciudadanos en la política y en la acción de los representantes populares; los educa en relación con asuntos públicos importantes; busca que los funcionarios públicos sean conscientes de su responsabilidad ante los electores, y puede ser un contrapeso efectivo para un cuerpo legislativo que no sea representativo.² Como sostiene Bogdanor, a diferencia del referéndum, que es un instrumento pensado para reparar los “pecados de acción” de las asambleas legislativas, la iniciativa popular es un recurso utilizado para subsanar los “pecados de omisión” de los legisladores (Bogdanor, 1991: 619). En otros términos, la frecuencia con la que los ciudadanos recurren a la iniciativa está relacionada con la inactividad legislativa y con su alejamiento de los intereses ciudadanos (Nino, 1997; Prud’homme, 1997; Zimmerman, 1992: 104–106).

Pero también en la literatura especializada se alude repetidamente a los riesgos y errores que conlleva el uso de esta forma de tomar decisiones por parte de ciudadanos incompetentes. Sin embargo, Nino argumenta que en este sentido no existen mayores problemas que los que presenta la aprobación de leyes por parte de los representantes populares, quienes tampoco son expertos en los asuntos sobre los que legislan (Nino, 1997).³

2. Ya en 1920, La Follette sostenía que “la iniciativa hace que el pueblo demande un voto directo y rechace las malas leyes que se han promulgado o promulgue, mediante la votación directa, aquellas medidas benéficas que sus representantes se rehúsan a considerar” (La Follette, citado en Torelle, 1920).

3. Por lo que se refiere a la literatura latinoamericana sobre las formas de democracia directa, la excelente obra coordinada por Sábato (1999) sobre la construcción de la ciudadanía política, la opinión pública y la esfera pública en el siglo XIX, no incluye referencias a este tema. Tampoco el trabajo de Guerra *et al.* (1998), acerca de los espacios públicos en Iberoamérica durante los siglos XVIII y XIX, aborda este asunto. Por su parte, Nino (1997), Prud’homme (1997) y Hurtado (1997) realizan planteamientos teóricos, breves y de tipo general. Cunill (1997) ha analizado el recurso al conjunto de las figuras de la democracia directa en el siglo XX y, en particular, en Chile y Perú, durante los ochenta, y en Perú y Venezuela, en los noventa.

Las actuales formas de democracia llamada directa no son idénticas a las griegas. En realidad son semidirectas o cuasi indirectas. Su puesta en práctica no depende sólo de la libre voluntad o de la iniciativa de los ciudadanos; se halla regida por leyes específicas que, en el caso de Jalisco, explicitan la intervención y mediación institucional (del Legislativo, del Consejo Estatal Electoral, etcétera). Por otra parte, los acuerdos que resultan requieren la aprobación del Legislativo. Por estas razones, en sentido estricto no constituyen formas de democracia directa. En las constituciones políticas, que las reconocen como derechos ciudadanos, se registran indistintamente como “formas de democracia participativa”, “mecanismos de participación ciudadana” o “democracia semidirecta” (“Exposición de motivos”, de la Ley de participación ciudadana de Jalisco).

Existe una diferencia significativa entre ejercer la democracia directa por la vía de los hechos y hacerlo a través del recurso institucional legislado. En el caso mexicano, antes de que fueran aprobadas las formas de democracia semidirecta en varias entidades, tuvieron lugar experiencias por la vía de los hechos. Esto sucedió con las consultas ciudadanas públicas del frente amplio Alianza Cívica, entre 1995 y 1996, así como el mandato a los candidatos a diputados, en 1997, por parte de esta misma organización. En 2000, la organización Poder Ciudadano emitió también un mandato para los candidatos a gobernantes. Estas experiencias tuvieron un valor instituyente y expresivo indudable. Impulsaron la puesta en práctica de las iniciativas ciudadanas y permitieron su ejercicio como manifestaciones de un anhelo democrático de los ciudadanos. Pero no tuvieron ningún efecto vinculante. No repercutían en nuevas leyes o instituciones ni en decisiones que comprometieran a las autoridades de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Por el contrario, tras la aprobación de las formas de democracia semidirecta, su aplicación deriva en leyes o decretos que obligan tanto a las autoridades como a los ciudadanos. Por eso en ellas están previstas penas para quienes las incumplan.⁴

Asimismo, Leis (2000) ha estudiado varias iniciativas de ley recientes en Panamá y Aziz (1998) consideró el intento fallido (debido a obstáculos legales) de utilizar en 1997 el referéndum para derogar una reforma electoral considerada regresiva, en Chihuahua, México.

4. Desde mediados del siglo XIX, las formas de democracia directa se encuentran legisladas y son utilizadas regularmente en varios países de Europa (Italia, Alemania y Francia, entre otros) así como en Estados Unidos. En particular, para la modalidad de la iniciativa popular, la mayoría de

¿Instrumento del poder o instrumento ciudadano?

Con frecuencia se afirma que, en conjunto, las formas de democracia directa han sido más utilizadas por las dictaduras que por los gobiernos democráticos, para lograr el apoyo, tergiversado, de los ciudadanos. Las experiencias europeas del fascismo y el nacional socialismo en los treinta (Mussolini y Hitler) mostraron cómo se les puede manipular en nombre de supuestos intereses y valores nacionales.

Un uso parecido recibió en los países del “socialismo real”. Ahí se dieron una idealización de la democracia directa y un planteamiento dicotómico, que la oponía a la electoral. Esta última sería utilizada por la burguesía para mantener sus privilegios. Al contrario, la democracia directa garantizaría la defensa y el triunfo de los intereses populares.

Los plebiscitos promovidos por los presidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y de Perú, Alberto Fujimori, avalan este juicio negativo. Ambas experiencias operaron con esquemas de manipulación similares.

En general, parece que hay una tendencia a que grupos bien organizados y con mejor educación profesional sean los que más recurran a las formas de la democracia directa y los que influyan en la opinión pública, pues además suelen contar con ingresos medios y altos (Zimmerman, 1992: 105). En lo que se refiere a las experiencias latinoamericanas más recientes en este terreno, Cunill confirma el uso relativamente escaso, pragmático y excluyente que estos grupos hacen de los nuevos derechos políticos (1997: 89, 110 y 111). Su balance muestra que los grupos sociales con más alto nivel económico y educativo los utilizan, sobre todo para asuntos de corte conservador.

Una versión menos problemática resulta del análisis de la experiencia en Panamá, entre 1996 y 1999, con varias iniciativas de ley. Según Leis, es posible un proceso más dialogante (o deliberativo) y socializador (2000: 10, 11 y 39). Su estudio indica que la democracia directa puede ser un medio para que se abran espacios públicos reales, se debatan asuntos clave para el país y se asuman acuerdos en consenso. Esta segunda opción está más relacionada con el objeto de este estudio.

los autores atribuyen su existencia a los cantones de Suiza en 1845. Pero antes de esa fecha, como pasó en Estados Unidos, esta figura fue incluida en las constituciones de Massachussets, en 1715, en la de Georgia, en 1777, y en la de Dakota del Sur, en 1898. En el periodo que va de 1898 a 1918, en ese país 18 estados adoptaron esta figura (Zimmerman, 1992).

La democracia “directa” en México

La legislación de las formas de democracia directa en el país ha sido una vieja demanda de los partidos tanto de derecha como de izquierda (PAN, 1946b; Rodríguez, 1979). Pero, hasta 1978, el único ámbito del país donde estaban aprobadas era en el Departamento del Distrito Federal. La Ley orgánica del 29 de diciembre de 1978 las reconoció como modalidades de “participación política de los ciudadanos”. Pero en el Distrito Federal estas formas de intervención ciudadana nunca fueron reglamentadas, no pudieron hacerse efectivas y fueron suprimidas en 1987, sin haberse aplicado. La figura de la iniciativa popular ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue eliminada del texto constitucional al convertirse ésta en Asamblea Legislativa y trasladarse su regulación al artículo 122, en 1993 (Fix-Fierro, 1995: 69, nota 31). Todavía no está legislada a escala federal, pero sí en 26 entidades del país, una de ellas Jalisco, donde fue aprobada el 7 de marzo de 1998, como resultado de la reforma política de 1997.

Las modalidades de democracia semidirecta aprobadas recientemente en la mayoría de los estados son: la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. La revocación de mandato todavía no está legislada.

- La iniciativa de ley consiste en que los ciudadanos presenten, con independencia de los partidos políticos, ante el Legislativo local, proyectos de ley o código o de reforma de los mismos. El Congreso tiene la obligación de analizarlos y dictaminarlos en un tiempo determinado.
- El plebiscito consiste en someter a aprobación las propuestas o decisiones del gobernador que sean trascendentales para el orden público o el interés social del estado. Permite hacer pública la opinión de los ciudadanos acerca de las acciones del gobierno.
- El referéndum permite a los ciudadanos someter a aprobación los reglamentos y decretos emanados del titular del poder Ejecutivo del estado. Es un mecanismo de censura de su facultad legislativa.
- La revocación del mandato o la disolución de los poderes está prevista en la Constitución de la República, pero sólo como atribución de las cámaras (federal o estatales). En algunas entidades, fue incluida por los ciudadanos entre las formas de democracia directa que deseaban fueran aprobadas por las cámaras de diputados. Aún no se les aprueba en ninguna de ellas. Se alega que la ciudadanía no está preparada para su uso responsable (entrevista a Fernando Guzmán Pérez Peláez, secretario General

de Gobierno del estado de Jalisco en 1999).⁵ Se trata de un derecho ciudadano, para cuya aprobación y reglamentación existen condiciones objetivas y suficientes, por lo que no hay razones para que no esté legislado todavía.

En México predominan los casos en los que estos nuevos derechos de los ciudadanos (referéndum, plebiscito e iniciativa popular) no cuentan con las leyes secundarias o reglamentarias para que puedan hacerse efectivos, o existen condiciones que limitan su ejercicio. De esta manera, los avances democráticos logrados con su aprobación quedan, en buena parte, desactivados.⁶

Por otra parte, los representantes populares no han facilitado la posibilidad de su utilización por los ciudadanos, quienes han enfrentado dificultades en dos de las ocasiones en que han recurrido a su ejercicio. Así pasó en el referéndum que se trató de realizar en Chihuahua, y que no procedió por interferencia de los legisladores priistas (Aziz, 1998) y en el trato que los legisladores de Jalisco dieron a la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar, que es estudiado en esta obra. Finalmente, en Jalisco, la iniciativa de la Universidad de Guadalajara sobre el presupuesto universitario no ha sido objeto de estudio.

Los límites de esta investigación

El recurso legal y reglamentado a la democracia directa no puede ser frecuente ni cotidiano sino relativamente excepcional y para asuntos considerados socialmente importantes. Dicha relevancia debe ser comprobada con la mayor objetividad posible, ya que esto se presta a tergiversación. ¿Quién decide qué es relevante? ¿Cómo se garantiza la validez del proceso? ¿Cómo evitar las maniobras y presiones de grupos interesados? La democracia direc-

5. En este contexto, la destitución del gobernador de Morelos, Jorge Carrillo Olea, representa en la historia política del país un caso insólito de convergencia entre las demandas ciudadanas y la actuación de la Cámara de diputados. También es excepcional la propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, de realizar cada dos años una consulta a los ciudadanos para determinar si quieren que continúe en funciones o que se revoque el mandato (*Reforma*, México, 4 de agosto de 2000).

6. Se agradece a Jorge Alonso la información proporcionada sobre este asunto y que él obtuvo, vía Internet, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ta no es el terreno de la transparencia ni del mundo feliz de la política. En su uso subsisten el conflicto, los intereses y los grupos con fines distintos y hasta opuestos.

Pero, puesto que en Jalisco es la primera vez que se ejercitan estos derechos, no existen elementos de referencia. Es preciso analizar la experiencia en sí misma y evitar prejuizarla a la luz de prácticas no homologables. Estas precauciones servirán para evitar visiones simplistas o ingenuas del tema pero no deben adelantar el resultado del balance. El pasado político local e inmediato ayuda a entender el presente pero no lo determina, sobre todo en un periodo de cambios políticos relativamente acelerados, como los que han ocurrido en la sociedad y en el régimen político a partir de mediados de los noventa y en particular desde noviembre de 2000.

Este análisis tiene en cuenta que el nuevo derecho político, recientemente legislado y reglamentado a nivel local, es una puerta a un camino que apenas se empieza a recorrer. Aun en la situación hipotética más favorable, es decir, donde se hubieran logrado los mayores niveles de información, competencia y deliberación entre los ciudadanos (lo que evidentemente no se dio) sería una experiencia que no garantiza el uso posterior de este derecho. Por eso este trabajo constituye un estudio de caso, el que no es extrapolable ni da pie a generalizaciones. Se busca aquí asumir la actitud del observador y del analista interesado en el avance de la democracia en la sociedad y en el sistema político.

DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Como concepto central, su pertinencia se basa en que el ejercicio, informado y competente de la democracia directa implica que antes se lleven a cabo campañas y debates, es decir que se creen espacios públicos. De lo contrario, los riesgos de que se haga un uso manipulado de ella son reales. Por eso las formas de democracia directa exigen la deliberación. A partir de la teoría crítica (Habermas, 1981 y 1999b; Arato y Cohen, 2000), este supuesto ha dado origen a la teoría de la democracia deliberativa (Cohen, 2000; Bohman, 2000; Avritzer, 2000; Feres, 2000; Fung, 2000), la que se asume para la ubicación teórica de este trabajo. Esta elección se funda en tres hechos básicos, relacionados con el objeto de estudio. Dos son de tipo fáctico; el tercero parte del carácter mismo de la teoría elegida.

- El primer hecho es que el recurso a las formas de democracia directa en América Latina ha asumido dos orientaciones principales: la eficientista, en favor de los intereses de grupos minoritarios, y la socializadora o deliberante. Acerca de la segunda, la experiencia de Panamá evidencia que es posible generar procesos sociales en los que se logre el debate, la convergencia y los pactos entre diferentes sectores de la sociedad. En ese país intervino un gran número de organizaciones, constituidas en una “asamblea de la sociedad civil”; se llegó a formular una visión del futuro deseable y a constituir una plataforma operativa para materializarla (Leis, 1999: 36). Por supuesto, esta experiencia no es extrapolable. Constituye únicamente un antecedente y un factor de demostración.
- La segunda razón para elegir el enfoque deliberativo son las actividades que realizó el colectivo Voces Unidas. Los promotores de la iniciativa de ley pusieron en práctica (por supuesto sin fundamentar de manera expresa sus acciones en esta teoría) varias actividades directamente relacionadas con la democracia deliberativa. Es el caso de la información a la población, la realización de debates, el enriquecimiento de la propuesta inicial de iniciativa de ley, etcétera.
- El tercer hecho es la vinculación explícita que debe darse entre deliberación y proceso legislativo. Obviamente, la deliberación puede realizarse tanto en instancias no institucionales como en las institucionales, como son el Congreso o la Cámara de diputados y de senadores (Bohman, 2000: 55 y 56; Feres, 2000: 60). Con base en la teoría de la democracia deliberativa, las cámaras de representantes populares deben ser el espacio institucional de la deliberación pública, para legislar en torno a los asuntos de interés general de los ciudadanos. La construcción del acuerdo acerca de las leyes dependerá de la participación en ese proceso público (Feres, 2000: 74). El papel de los públicos es demandar que el acuerdo, formado en el nivel público, se refleje en las decisiones legislativas (Habermas, 1999a: 297–298) y en la instrumentación de nuevas formas institucionales, más adecuadas, para el tratamiento de las cuestiones sometibles a debate (Avritzer, 2000: 85). Es decir, ha de existir un flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública, el debate parlamentario y las decisiones legislativas (Habermas, 1999b: 87 y 91; Avritzer, 2000: 83).

Los postulados centrales de la teoría deliberativa

Los principios en los que se fundamenta la teoría deliberativa se resumen en los tres siguientes:

- La deliberación es un proceso dialógico de intercambio regulado de información y razones entre los ciudadanos (Cohen, 2000: 46; Feres, 2000: 68), frente a la racionalidad técnico-instrumental del mercado y la lógica burocrática del gobierno (Rabotnikof, 1997: 75). Se enfoca en dar y recibir razones, en la fuerza no coercitiva del mejor argumento (Feres, 2000: 60), hace hincapié en la idea de plantear razones aceptables para los demás (Cohen, 2000: 25). Busca propiciar un acuerdo razonado entre personas libres e iguales (Zamarrón, 2000: 110), partiendo de condiciones equitativas para la discusión y de la expectativa de que los resultados de la deliberación regularán la acción subsecuente (Cohen, 2000: 30 y 47). Las deliberaciones están exentas de coacciones internas y externas (Feres, 2000: 60).
- El diálogo y el debate se realizan en espacios públicos, abiertos a la discusión, ante el público. Los ciudadanos deliberan juntos y hacen uso público de su razón (Feres, 2000: 60; Bohman, 2000: 57). Pero el gran público está compuesto por muchos públicos activos, dispersos y tan variados como los asuntos abordados, que surgen y desaparecen según las exigencias prácticas (Fung, 2000: 109).
- La deliberación implica pluralidad y divergencias de perspectivas de valor entre los participantes. La discusión está orientada a alcanzar un acuerdo razonable entre los deliberantes (Cohen, 2000: 35). Por eso esta comunicación política entre ciudadanos es el fundamento de sus propuestas, por ejemplo, acerca de las iniciativas de ley. Pero esto no presupone idealizaciones ni consensos unánimes. La deliberación no puede anticipar cómo ni cuándo se producirá el acuerdo (Feres, 2000: 70 y 72).

Deliberación democrática y procesos legislativos

La existencia de públicos y de opiniones públicas ejerce una influencia que puede ser absorbida por los actores institucionales. Si los primeros se encuentran conformados por los contextos de comunicación de los potencialmente afectados, la función del espacio público es percibir e identificar los problemas, tematizarlos, proveerlos de interpretaciones, de manera que

puedan ser asumidos y elaborados por el Legislativo. Es decir, las decisiones resultantes del proceso deliberativo en la sociedad pueden y deben vincularse a la toma gubernamental de decisiones a través de sus órganos institucionales, como el Legislativo. De esta manera influyen sobre el gobierno para integrar la voluntad ciudadana en las políticas públicas.

Por su parte, el Legislativo debe ser un espacio formal, generador de la voluntad general que, al ser introducida al sistema político, perturba su modo rutinario de trabajar (Habermas, 1999a: 421). De acuerdo con la teoría de la democracia deliberativa, el papel del Legislativo es estar abierto a analizar los problemas de la sociedad, a hacer públicas las políticas del estado, a impulsar y asistir a los ámbitos de la sociedad potencialmente deliberativos. Su trabajo parlamentario ha de realizarse a un nivel democrático tal que convenza a la ciudadanía de que las formas de democracia directa constituyen un recurso excepcional y que le es más favorable utilizar los canales legislativos (Feres, 2000: 66).

Bohman sostiene que la legitimidad de una ley no proviene de que ésta sea consensada entre ciudadanos y legisladores por la vía de la unanimidad sino de que sea resultado de un proceso participativo justo, abierto a todos los ciudadanos interesados y que incluya todas las razones y deliberaciones públicamente accesibles a esas personas. Para Bohman, si los ciudadanos tienen acceso a la participación en procesos deliberativos justos, inclusivos y cooperativos, llegarán de manera racional y pública a una ley legítima. Por lo anterior, es claro que, en la teoría deliberativa de la democracia, se establece una relación directa entre el espacio público, el proceso deliberante, la opinión pública, la actuación de los legisladores y la legitimidad de una ley (Bohman, 2000: 57).

La democracia no se reduce a los procedimientos electorales, a la elección de gobernantes y de representantes y al mantenimiento del sistema político. Es un régimen con base en formas participativas de toma de decisiones y en su progresivo perfeccionamiento. Y éstas incluyen la manera en la que se generan las leyes en la sociedad.

Según el propio Bohman, las instituciones representativas y legislativas “están estructuradas de forma jerárquica, no democrática, y lidian con los ciudadanos de forma autoritaria, como si fuesen clientes pasivos y no fuente primaria de información y juicio” (citado en Feres, 2000: 68). En realidad, los debates y los acuerdos en el Legislativo tienen poco que ver con la deliberación democrática. Los principios de deliberación y de actuación pública no son prioritarios para los legisladores. Con frecuencia en las cámaras se

sustituye la deliberación pública con los arreglos dentro de las comisiones legislativas; la actuación política pública, con el tratamiento de los asuntos en reuniones intracomisiones; el diálogo y el debate, con una secuencia de monólogos por parte de los integrantes de las comisiones; el acuerdo, con las negociaciones entre secretarios de partidos, jefes de bancadas o de comisiones legislativas (Schmitt, 1990; Avritzer, 2000; Silva Moreno, 2001).

Desde una perspectiva simplificada y panorámica, el trabajo legislativo en México se concentra en dos momentos centrales, ambos en el pleno de las cámaras: la recepción de iniciativas de ley (con su consiguiente aceptación o rechazo) y su discusión (y la correspondiente aprobación o impugnación). Pero el trabajo fuerte de tipo técnico o jurídico y la “obra negra” legislativa se realizan entre ambos momentos. Los asuntos son acordados, de manera informal pero efectiva, entre los representantes populares antes de que se planteen al pleno de los legisladores y a los ciudadanos que asisten como observadores externos.

En el caso de la recepción de las iniciativas sucede así porque a nivel de “bancada” o grupo partidario los legisladores realizan sondeos, toman posición y calculan o miden el número de votos, en favor o en contra, con los que puede contar la propuesta. En el pleno se hacen públicas las posiciones que se han “pulsado”, negociado o tomado previamente.

Algo similar sucede con las sesiones plenarias en las que se aprueba o se impugna de manera formal una iniciativa de ley: el debate final hace público un acuerdo ya tomado entre los legisladores. Por esto, lo importante es conocer lo que sucede entre los dos momentos mencionados. Puede haber diferencias entre el funcionamiento de las cámaras de diputados y senadores federales y las estatales, en este caso, la de Jalisco. Más adelante, ambas se describen por separado.

Otro aspecto importante en el trabajo legislativo es el cabildeo (al que se harán varias referencias en este texto). Consiste en una práctica legítima de la política democrática. Se da entre ciudadanos o grupos y representantes populares o funcionarios públicos. Se lleva a cabo mediante el establecimiento de contactos con los miembros de las comisiones legislativas o con quienes toman las decisiones, la trasmisión de información a estos sectores y el intento de influir en sus decisiones durante el paso de las propuestas de ley por el Congreso o mientras se deciden las políticas públicas. En algunos países, como Estados Unidos, esta práctica da lugar a la formalización de intermediarios especializados y legalmente autorizados.

En cuanto a los procesos de deliberación, en México existe un monopolio de facto, por parte de los legisladores, de la formulación de las leyes, con la consiguiente relegación de los ciudadanos.

Con base en los referentes normativos aludidos y en las tendencias de comportamiento entre los representantes populares, en la investigación se abordó la relación entre los promotores y apoyadores de la iniciativa de ley y los legisladores locales entre 1999 y 2000.

Dos asuntos adicionales implicados en la puesta en práctica de la democracia deliberativa son: ¿entre quiénes se establece la deliberación democrática?, ¿sobre qué deliberar? Aun en las experiencias de ciudadanización de la política, no es el conjunto de los ciudadanos sino una minoría (los intelectuales, los notables, los dirigentes de organizaciones no gubernamentales) quienes visualizan los problemas, les dan nombre y plantean alternativas. Pero, incluso si se reconoce este riesgo, no procede eliminar a priori la posibilidad de que la deliberación pueda darse entre los actores sociales y políticos de una sociedad. De los dos asuntos señalados, el primero se traduce en ¿quién habla con quién? En el caso de la iniciativa de ley los deliberantes serían, por una parte, los promotores, los apoyadores o los firmantes de boletas de apoyo, así como los representantes del colectivo Voces Unidas ante la Cámara. Por otra, los diputados, tanto entre ellos como en su relación con los ciudadanos. En este trabajo se evalúa quiénes contaron con competencia para debatir sobre la nueva propuesta de ley y cómo se combinó la deliberación de los ciudadanos comunes con la competencia de los expertos. Asimismo se analiza qué posición, interés o grupo representaron los deliberantes.

Respecto a ¿sobre qué deliberar?, puesto que en esta experiencia la finalidad era la aprobación de la iniciativa de ley, la deliberación fue, por una parte, la llevada a cabo por los ciudadanos (cómo se elaboró, discutió, mejoró y apoyó la propuesta de ley) y, por otra, en qué medida hubo deliberación entre ciudadanos y legisladores.

Críticas a la teoría de la democracia deliberativa

Las objeciones en contra de la democracia deliberativa son dignas de tomar en cuenta y deben ser aclaradas en su relación con el caso de la iniciativa popular. Las principales son su improcedencia y extranjería, así como su olvido del conflicto en la sociedad.

La primera crítica es de tipo general. En el caso de la iniciativa de Voces Unidas su argumentación es la siguiente: ¿por qué valorar esa experiencia a la luz del modelo de la democracia deliberativa, excesivamente exigente y prácticamente irrealizable? ¿No se trata de un prurito de estar a la moda intelectual y de importar un modelo inaplicable a la realidad de México? Además, al establecer criterios de evaluación demasiado exigentes se reducen el peso y la importancia de la experiencia de Voces Unidas, pionera en el país. Este argumento tiene parte de verdad. El nivel de ciudadanización y de capacidad deliberativa en el país y, más específicamente, en Jalisco, es bajo.⁷

Si la experiencia de la iniciativa popular se evalúa con base en la apatía o la participación generales, los niveles alcanzados por Voces Unidas pueden ser considerados un éxito. Si se evalúa la deliberación, los juicios sobre la experiencia serán lógicamente menos favorables. Aunque subsista el riesgo de que algunos actores intenten monopolizar el proceso deliberativo y la deliberación sea una práctica incipiente en la entidad, es importante detectar entre quiénes y hasta qué punto pudo darse porque, aunque no se rechace el criterio “de dónde partimos políticamente”, debe aplicarse también el de “a dónde estamos llegando”.

En este proyecto se aplicó un criterio que permita valorar de manera crítica la experiencia analizada. Se trata del “deber ser” ciudadano en la generación y propuesta de leyes. Para hacerlo es preciso contar con un elemento normativo, requerimiento debido sobre todo a las experiencias en el uso manipulado de las formas de democracia directa. Y además porque, aun en los intentos de su uso democratizante, es posible que interfieran elementos de presión en vez de deliberación. Precisamente a la luz de este aspecto,

7. Los estudios sobre el tema son limitados. En Jalisco, un referente es la Encuesta Estatal de Valores de 1999, la que indagó dos asuntos. El primero es quiénes pueden opinar más en asuntos públicos. De acuerdo con los resultados, ésa es la meta social más importante para 24.5% de los encuestados y la segunda más importante para 5.7%. El segundo tema es si se debe dar a la población mayor participación en las decisiones del gobierno. Este asunto es la meta más importante para 27.7% de los encuestados y la segunda para 20.6% (Cortés y Shibya, 1999: 198). La primera pregunta se refiere sólo a “opinar” y la segunda también a “participar en la decisión”. Estos datos no tratan de la democracia directa ni de la deliberación en la iniciativa popular. Considerados por separado o en conjunto, son objetivamente bajos e inferiores a los registrados acerca de la importancia del desarrollo económico del país, la economía estable, el combate al alza de los precios y al mantenimiento del orden de la nación (Cortés y Shibya, 1999).

cobra interés e importancia el intento de valorar de manera objetiva la experiencia jalisciense de la iniciativa de ley.

La otra crítica frecuente a la teoría deliberativa es que ignora el conflicto en la sociedad, central en las relaciones que se establecen en su interior. Según Schmitt, la constitución y la reproducción política del orden social son inseparables del conflicto. Éste tiene sus raíces en dos determinaciones insuperables del mundo humano: la pluralidad y la contingencia (Serrano, 1998: 193 y 195).

La sociedad está cruzada por tensiones y antagonismos, en particular a causa de la competencia por recursos escasos, de tipo económico, político y cultural. Si esto es así, la posibilidad de que los diputados, los activistas y los ciudadanos comunes practiquen la deliberación tampoco está garantizada. De hecho, parecería poco realista pensar que esto se pueda dar.

En el imaginario social, los grupos sociales progresistas son con frecuencia idealizados. Se les considera ajenos a los conflictos. El tema de los conflictos dentro de las organizaciones sociales suele ser silenciado por sus propios miembros para evitar el desprestigio. Pero la teoría del análisis institucional indica que esto es normal en todo agrupamiento humano, y que tiende a agravarse cuando no se reconoce como tal (Lourau, 1991).

Aguilar recuerda que durante los setenta, en las organizaciones no gubernamentales (ONG), “no hay espacio para el conflicto interno y, cuando se presenta, no se sabe manejar. Los conflictos, cuando llegan a suceder, terminan en la ruptura o en la salida de alguno de los implicados”. En los noventa, “sigue sin saberse manejar el conflicto. En la medida que la dinámica general es más clara, se elimina espacio para el mismo pero, cuando surge, se le tiene miedo y no se le sabe hacer frente. La solución continúa siendo el que alguno de los implicados abandone la institución” (Aguilar, 1997: 308 y 309). En vista de que los conflictos siguen apareciendo en las organizaciones sociales, es preocupante que no se prevean ni se acepten; sobre todo, que no se establezcan mecanismos institucionales para encontrarles solución, porque los problemas larvados pueden afectar a los grupos ciudadanos más que las presiones de actores sociales con intereses diferentes u opuestos. El manejo del conflicto debe ser una variable que se incorpore de manera sistemática en el funcionamiento y análisis de los grupos ciudadanos.

Ante estos hechos habría que precisar que existe una concepción contraria al conflicto en la sociedad: el acuerdo (Serrano, 1998). El carácter racional de la práctica política no se manifiesta en la supresión del conflicto sino en su manejo para hacerlo compatible con la estabilidad dinámica del orden

social, así como con la integridad y la libertad de sus miembros. El surgimiento del sistema político es resultado de la creación de instituciones y procedimientos capaces de enfrentar y controlar el conflicto político. De acuerdo con Arendt, la “esencia” que define lo político es el acuerdo, que permite el desarrollo de la esfera pública. La política es una expresión tanto de lo que nos une como de lo que nos separa (citado en Serrano, 1998: 12, 200 y 202).

En este caso, hay que reconocer que surgen conflictos entre los ciudadanos, en las ONG, así como entre éstos y los legisladores. Pero no habría que descartar a priori la posibilidad de que, en el proceso de la iniciativa de ley, se hubieran realizado prácticas en la línea del acuerdo. Lo importante aquí es detectar cuál de las dos actitudes fue la predominante.

El sustrato común a la argumentación en favor de la deliberación es que la sociedad jalisciense, en particular la tapatía, está acusando cambios significativos y rápidos. Es preciso realizar su análisis riguroso. Para lograrlo, no parece el mejor acercamiento analizar el “nuevo” presente sociopolítico en función del pasado ni negar de antemano la posibilidad de que esa sociedad esté avanzando en el terreno de la deliberación. Las críticas acerca de la pertinencia de la deliberación son valiosas porque señalan puntos problemáticos. También porque advierten que, para realizar su análisis, conviene la precaución intelectual. Es verdad que no se puede hacer cuentas alegres acerca de la magnitud de los cambios, pero tampoco procede cancelar por adelantado su investigación ni adelantar resultados negativos acerca de la deliberación.

TRES ASUNTOS ADICIONALES

Producción y consumo de discursos políticos

El tema de la generación de discursos políticos socialmente válidos ha estado presente, en el trascurso de la historia, en las diferentes sociedades. Éstas han contado con versiones autorizadas de quiénes son competentes para realizar esta función. En distintas épocas han sido los ancianos, los sacerdotes, los reyes y los profesionales de la política o políticos profesionales. Desde el punto de vista sociopolítico, entre los recientes planteamientos acerca de este tópico destacan los formulados por el marxismo y por Pierre Bourdieu. El primero, en su versión clásica (en particular la de Lenin), ha enfatizado que sólo los dirigentes del partido del proletariado tienen la conciencia de clase para elaborar y proponer los discursos legítimos. Una modalidad del plan-

teamiento leninista es la que ha estado vigente en los sindicatos independientes mexicanos (De la Garza, 2001).

Un planteamiento marxista distinto al de Lenin es el de Gramsci. Para él, el intelectual es toda masa social que ejerce funciones de organización en el sentido amplio, ya sea en el dominio de la producción, de la cultura o de la administración pública. Distingue su función política, como agente de la clase dominante, de la que lleva a cabo el intelectual orgánico del proletariado. El primero organiza el acuerdo para asegurar la hegemonía social y política de la burguesía; es un ideólogo, agente de la clase en el poder. Constituye una elite dirigente, mediadora entre el estado y la sociedad. Es un funcionario de las superestructuras.

Para Gramsci, el intelectual orgánico es el que se convierte en intelectual político del proletariado, en un proceso político amplio de la organización política de la clase, y no tanto en el de su constitución. Estos actores orgánicos no constituyen una capa nueva de intelectuales. Proviene de las organizaciones sindicales y políticas, en particular del partido político de vanguardia, que es el intelectual colectivo. El logro de la nueva hegemonía política y cultural requiere la actividad de las masas (el consentimiento activo) y su autorganización (Buci-Glucksmann, 1978: 11, 42, 44, 45, 48, 51, 52, 54 y 73).

La diferencia fundamental entre Lenin y Gramsci es que para Gramsci los intelectuales orgánicos surgen de las masas y permanecen en contacto con ellas. Por su parte, las masas deben intervenir como elementos activos en la construcción de la contrahegemonía.

En un contexto a la vez marxista, estructural y constructivista (estructuralismo constructivista o constructivismo estructuralista), Bourdieu plantea este asunto en dos modalidades: la producción y el consumo de discursos políticos. El primero sería función de los expertos; el segundo, de las masas.

Según Bourdieu, la política es un campo de fuerzas donde compiten productores de discursos. Es un espacio de ofertas y demandas. En términos de mercado, en él se intercambian productos políticos, que tratan de lograr la identificación ideológica con los consumidores. Debido al monopolio de profesionales de la política, es de los mercados menos libres (Velasco, 2000: 132 y 138), porque quienes monopolizan la producción y la reproducción de estos discursos ejercen un fuerte control sobre este campo (Bourdieu, 1982: 3-4). Se trata de un mercado político-cultural o de cultura política, porque su efecto principal es que "tiende a producir y a imponer representaciones (mentales, verbales, gráficas o teatrales) del mundo social que sean capaces de obrar sobre él, influyendo sobre la representación que de él se hacen los

agentes” (Velasco, 2000: 133). Bourdieu argumenta que para pensar y comprender la política se requiere desenmascarar “la concentración en algunos individuos de la capacidad de producción del discurso sobre el mundo social” (Bourdieu, 1997: 405). Estos individuos constituyen, en conjunto, un pequeño universo de unidades de producción de discursos políticos, profesionales en generar formas de percepción y de expresión políticamente activas y legítimas. Esta producción es, al mismo tiempo, imposición de los intereses políticos instituidos (Bourdieu, 1982: 2); en esa medida, se convierte en capacidad de acción consciente sobre ese mundo.

Estos productores–vendedores profesionales de servicios políticos son sobre todo los miembros de partidos, los políticos profesionales y los periodistas políticos. Son especialistas en competencia por el poder en el campo político, quienes se apropian de la palabra del grupo de los profanos (1982: 9, 14). Las instituciones donde se forman los productores profesionales de discursos políticos, a las que Bourdieu llama “concentración de los medios de producción de los instrumentos de producción de discursos”, son los centros académicos de elite, vinculados al sistema político (1982: 22, nota 44). Este proceso monopólico conlleva dos tendencias: la política se profesionaliza y los partidos se burocratizan. La lucha por el monopolio de la elaboración y de la difusión de los principios de división del mundo social está cada vez más reservada a los profesionales y a las grandes unidades de producción y difusión, excluyendo, de hecho, a los pequeños productores independientes (comenzando por los “intelectuales libres”).

Este pequeño universo de los productores profesionales de discursos políticos se ve en competencia entre la ortodoxia (que busca la conservación del sistema de distribución de bienes y servicios) y la herejía, que descubre los mecanismos ocultos de la representación política y del fetichismo político (Velasco, 2000: 150). Una de las condiciones de la producción de discursos políticos (en particular de aquéllos que se pueden considerar heréticos por ir en contra del orden establecido) es la subversión cognoscitiva, es decir, la que pone en cuestión la adhesión tácita al orden social (Velasco, 2000: 133). Se mide por la capacidad para refractar las coacciones externas (Bourdieu, 1997: 75–76).

Bourdieu recuerda que, según Michels, las masas son apáticas; padecen una incompetencia fundamental y necesitan ser guiadas (1982: 1, nota 2). Debido a que están desprovistas de competencia social para la política y de instrumentos de producción de discursos, son únicamente consumidoras (Bourdieu, 1982: 3). Según Bourdieu, las distancias entre la desposesión de

las mayorías incompetentes políticamente y el monopolio de los profesionales van en aumento. Pero la producción de los discursos políticos y su oferta buscan la identificación con la experiencia ordinaria de la gente, su aceptación (Velasco, 2000: 140). Además, las personas ordinarias, en calidad de “consumidores”, deben luchar con oportunidades de malentendido, más grandes entre más alejados estén ellos del lugar de producción (Bourdieu, 1982: 3–4).

Los consumidores están condenados a reforzar sus fidelidades como mecanismo de seguridad, pero también a recurrir a la delegación incondicional en sus representantes (Velasco, 2000: 138). En el terreno discursivo, dependen de los productores.

Si se aplican de manera esquemática los planteamientos de Lenin, Gramsci y Bourdieu a los discursos parlamentarios, los legisladores son los productores de las iniciativas y los ciudadanos los consumidores. De hecho, en términos de la producción y del mercado políticos, los legisladores detentaron formalmente hasta hace poco, a nivel de las entidades federativas (y todavía en el federal), el monopolio de la producción de leyes. Pero la formulación de iniciativas de ley por parte de la sociedad introduce cambios en este supuesto. Replantea no tanto el monopolio en la producción de leyes sino la forma en la que se relaciona con la intervención de los ciudadanos.

En esta investigación, surgieron varias preguntas a la luz de las propuestas de Lenin, Gramsci y Bourdieu: ¿hasta qué punto, en la actuación del colectivo Voces Unidas, hubo producción de discurso, no sólo consumo? Si hubo producción, ¿implicaría esto la “subversión cognoscitiva” de la que habla Bourdieu? La producción de un discurso político, surgido de un colectivo social independiente, ¿operó como “los pequeños productores independientes” o los “intelectuales libres” a los que se refiere Bourdieu? ¿Qué problemas plantea la relación entre éstos y los grandes productores de discursos legítimos? ¿Dan lugar a un mercado discursivo emergente y autosostenible? La experiencia de Voces Unidas como productora de discurso, ¿es una expresión de la demanda social de participación sin la intermediación de representantes oficiales y reconocidos? (Velasco, 2000: 151).

No se puede plantear esta experiencia como un intento por generar leyes sin la intervención de los legisladores–representantes populares, porque las formas de democracia directa son complementarias de la democracia electoral o procedimental, no sus sustitutas. El paso de la iniciativa de ley por el Legislativo, ¿restó autonomía discursiva a la propuesta de Voces Unidas? ¿La neutralizó o, incluso, la denegó en parte?

Entre productores–promotores de la iniciativa de ley y quienes la apoyaron, ¿se dio la relación que plantea Gramsci entre intelectuales orgánicos y masas activas? ¿También los segundos fueron elementos intervinientes? ¿No delegaron, en parte de manera incondicional, su margen de capacidad política activa en los representantes, quienes esta vez fueron no político–populares sino sociales? ¿Fueron simples consumidores del discurso producido por Andrea Medina, en cuanto representante común de Voces Unidas? ¿Se dio entre ellos la relación que Bourdieu establece entre productores y consumidores de discursos?

El imaginario social sobre los legisladores

¿Cómo percibe la opinión pública el trabajo de los diputados? En términos generales, su imagen ante la sociedad es bastante negativa y desprestigiada. En reportajes, entrevistas, sondeos de opinión y cartones periodísticos de humor, predominan los estereotipos (el personaje que levanta el dedo para aprobar las iniciativas del presidente) y una evaluación negativa de su trabajo. Aflora la visión del legislador como carente de profesionalismo, sin cultura legislativa ni general, distante y sin interés en los problemas y demandas de la ciudadanía, así como poco responsable de sus obligaciones (faltista).

Esta percepción puede estar fundamentada. Pero los estudios e investigaciones acerca de los legisladores son escasos. Con frecuencia, los ciudadanos poseen poca información sobre las funciones que corresponden a los diputados, los lineamientos que, respecto a su actividad, establece la Ley orgánica del Congreso (federal o de las entidades federativas) y, sobre todo, las condiciones en las que se realizan sus tareas.

De acuerdo con una encuesta telefónica en agosto de 2001, 85% de los entrevistados no sabía el nombre del diputado de su distrito y 42% no sabía siquiera de qué partido era. La gran mayoría (91%) no había tenido ningún contacto con su diputado después de los comicios, y 73% consideró que los diputados trabajan poco o nada (*Público*, Guadalajara, 23 de agosto de 2001).

De acuerdo con sus opiniones (expresadas en entrevistas a todos los grupos parlamentarios), los diputados federales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) manifestaron en 1997 (en una escala de 1 a 5) que el tema de “satisfacer las demandas de los electores” se ubicaba, para ellos, en los más bajos niveles (2.1). Según las mismas entrevistas, los diputados de otros partidos registraron una valoración similar (2.5). Ante estos datos, el entrevistador se formuló una pregunta, reiterativa al abordar este tema: ¿para

qué los legisladores, en especial los del PRI, van a invertir tiempo y recursos en atender a las bases electorales, si éstas son irrelevantes para su futuro? No pueden ser relegados por un periodo inmediato. En consecuencia, resulta más redituable y racional prestar atención hacia arriba —al poder ejecutivo— que hacia abajo —los electores. Pero no sólo los diputados del PRI sino también los de otros partidos concedían muy poca atención a sus electores (Ugalde, 2001: 99). Estas entrevistas se efectuaron antes de la alternancia en el poder ejecutivo federal. En la actualidad, tanto a través de ella como de la que ya había ocurrido en los gobiernos locales y, sobre todo, de los gobiernos divididos (en los que es distinto el partido que detenta el poder ejecutivo del que tiene la mayoría en el Congreso), estas actitudes de los legisladores hacia el Ejecutivo han cambiado.

Ante las críticas de los ciudadanos al trabajo de los diputados, es importante aclarar que no se basan en el antipartidismo o en el rechazo a la existencia y función de los legisladores. En la encuesta telefónica citada, siete de cada diez consideran que el trabajo de los diputados es importante para el país; 60% estima que también lo es, en términos personales, para los encuestados y para sus familias.

Un asunto que divide las opiniones ciudadanas es el perfil que debe tener el legislador. Unos lo prefieren cercano a los electores y que sea gestor de sus demandas. Otros se inclinan porque sea creador de leyes (según lo expresó el diputado por el Partido Acción Nacional, PAN, José Antonio Cabello, 13 de febrero de 2002). Existen quienes se inclinan por la combinación de ambas funciones. Como es sabido, la gestión de las demandas ciudadanas es una función que compete de manera principal, aunque no exclusiva, al Ejecutivo (municipal, estatal o federal).

Legislar implica un alto conocimiento jurídico y de la técnica legislativa. Un legislador tiene la alta responsabilidad de crear leyes que permitan una convivencia justa y estable, y propicien el desarrollo de la sociedad. Parte de su función es actualizar o reformar las leyes existentes y derogar las obsoletas.

A pesar de la complejidad que implican estas funciones, la legislación y los reglamentos vigentes no exigen un perfil específico para ser diputado o senador. Por ejemplo, no se requiere un mínimo de estudios. Con una edad de 21 o 25 años, según el caso, y un modo honesto de vivir, se puede ser elegido diputado o senador. Es usual que su postulación se base en relaciones de interés y de fuerza en los partidos. Esto causa que la improvisación, la inexperiencia y el *amateurismo* legislativo sean frecuentes. Sin saber de leyes, se les encomienda la seria responsabilidad de crearlas.

Aunque los diputados y senadores disponen de un presupuesto con cuantiosos ingresos, no es posible fiscalizar el uso que hacen de ellos. Por ejemplo, para 2002, en Jalisco se presupuestaron \$221'681,000. De esta cantidad, para las partidas de apoyos y "técnico parlamentario", las coordinaciones parlamentarias dispusieron de 5.24%, es decir, \$11'623,440, pero no tienen obligación de demostrar en qué y cómo se gastan. Por ello, no informan al pleno del Congreso sobre el ejercicio de estos recursos (*Público*, Guadalajara, 11 de marzo de 2002).

Los diputados y senadores tampoco informan de manera periódica sus actividades ni los resultados que obtienen. No deben apegarse a un horario de trabajo y, menos aún, de presencia en su oficina.

Por otra parte, no existen formas aprobadas para evaluar el trabajo que realizan. Sin que dispongan de validez formal, los periodistas han propuesto criterios operativos y mínimos para llevar a cabo esa evaluación: la presencia en sus despachos, la participación en sesiones de trabajo de las comisiones legislativas, las iniciativas de ley presentadas y la intervención en las sesiones del pleno (*Público*, Guadalajara, 6 de enero 2002).

El trabajo legislativo no es homogéneo. Sus integrantes realizan tareas distintas en las comisiones y en las asambleas legislativas. Por su parte, difieren entre sí las actividades de los jefes de bancadas o coordinadores de fracciones parlamentarias, los líderes parlamentarios y, aunque no son formalmente actores legislativos, los secretarios generales de los partidos.

En las comisiones legislativas se analizan, procesan, discuten y perfeccionan las iniciativas de ley, es decir, gran parte del trabajo de los cuerpos legislativos tiene lugar en estas comisiones. En la reforma política a la Ley orgánica del Congreso General de 1999, no se abordaron las cuestiones relativas a la profesionalización de las comisiones. Una laguna importante sobre el trabajo de las comisiones es que no existe información que permita conocer y llevar a cabo un seguimiento preciso del proceso legislativo que se desarrolla en ellas. Parte decisiva de este proceso son las negociaciones entre los integrantes de dichas comisiones y los coordinadores de los grupos parlamentarios, así como los líderes de los partidos, pues las negociaciones se realizan prácticamente a puerta cerrada.

El trabajo de las comisiones está mediado por dos actores: los grupos técnicos especializados de apoyo parlamentario y el coordinador de cada bancada o fracción partidaria parlamentaria. Los primeros realizan la parte fundamental del trabajo legislativo especializado. Con este fin, tienen lugar reuniones entre estos expertos y los integrantes de las comisiones. El coordi-

nador de cada bancada o fracción partidaria suele hacer valer su liderazgo político personal para influir en las tareas legislativas, a veces en detrimento de la autonomía del trabajo de las comisiones.

Otros actores que influyen cada vez más en el funcionamiento de las cámaras federales son los secretarios generales de los partidos. Esta situación es uno de los resultados de la reforma política federal de 1999, porque fortaleció no tanto a la asamblea sino a las comisiones, a los grupos o fracciones parlamentarios y, dentro de éstos, a sus líderes. Esto permite la intervención de los secretarios de partidos políticos o las cúpulas partidarias (Silva Moreno, 2001). Por eso, independientemente de la votación en las asambleas legislativas, las decisiones importantes son tomadas no por el grueso de los legisladores sino por un grupo reducido, perteneciente por lo general a las más altas esferas de las diversas direcciones partidistas y los procesos de negociación entre los líderes de los partidos políticos no son abiertos, no se discuten en los órganos legislativos sino en reuniones privadas (Silva Moreno, 2001).

Lo que se conoce como debate legislativo consiste en la discusión en la asamblea, entre los legisladores, para aceptar o rechazar una iniciativa de ley. Sólo sobre esta pequeña parte del proceso legislativo existen registros consultables, en las versiones estenográficas de las sesiones, integradas en el *Diario de los debates*, o en video.

En el proceso de votación, después del debate legislativo, los grupos parlamentarios establecen una fuerte disciplina sobre sus legisladores de partido. Ellos, por no haber participado en el proceso anterior a la votación y conocer sólo de manera parcial el contenido de la iniciativa en cuestión, suelen limitarse a votar según lo indique su líder parlamentario (Silva Moreno, 2001).

Hasta la aprobación de las formas de democracia directa, ni la sociedad ni los grupos organizados podían participar en la conformación de los temas que se tratarían en el Congreso. La negociación de los puntos a incluir en la agenda legislativa se daba, en la práctica, entre los secretarios de los partidos políticos y los coordinadores de bancadas. Actualmente, algunas leyes orgánicas de los congresos estatales aceptan que los ciudadanos, las asociaciones o los grupos de interés asistan a las sesiones de trabajo de las comisiones en calidad de observadores y, en el mejor de los casos, con voz pero sin voto. Esto suele suceder cuando se ventilan asuntos que tienen relación directa con los objetivos de estos grupos o en los que ellos tienen alguna especialización o competencia. Sin embargo, existe un monopolio práctico de los dipu-

tados sobre la formulación de leyes. La posibilidad de que grupos de la sociedad participen activamente en los procesos de discusión de las iniciativas de ley en las comisiones del Congreso es muy limitada. Mucho menos existe margen para que intervengan en las decisiones que toma la asamblea legislativa.⁸

En Jalisco, la reglamentación de las tareas legislativas y el comportamiento de los diputados estatales siguen las líneas de lo que sucede con los diputados federales y los senadores. Como ocurre a nivel federal, según el partido del gobernador tenga o no mayoría en el congreso estatal, varía la relación entre el gobernador y el coordinador de la bancada de su partido.

De acuerdo con la Ley orgánica del poder legislativo y el Reglamento de comisiones, aprobado en la LVI Legislatura, “las comisiones sesionarán no menos de una vez por semana, cuando el caso lo amerite; en caso contrario, deben sesionar por lo menos una vez por mes”. Con base en los datos concentrados en los informes mensuales de la Comisión de Control Legislativo, hasta el 21 de diciembre de 2001, en la LVI Legislatura local, los diputados locales sesionaron, en promedio, 1.22 veces al mes en comisiones. De 40 comisiones, 18 no reportaron haber laborado cuando menos una vez al mes. En 90% del trabajo de comisiones del Congreso de Jalisco no sesionan todos los diputados. Como sucede a nivel federal, existen legisladores estatales que no asisten a las sesiones, no participan ni conocen su trabajo legislativo (*Público*, Guadalajara, 15 y 18 de enero de 2002).

Actualmente, en la estructura del congreso estatal hay 40 comisiones y 40 diputados. Para cualquier diputado, no presidir alguna comisión sería deshonoroso. Además, por responsabilizarse de una se otorga un estímulo económico. Esta situación, y la forma de operar de las comisiones, no permiten obtener buenos resultados. Existe una nueva propuesta: reducir las comisiones a 18 y convertir tres de ellas (las que tienen una carga mínima de trabajo) en simples comités. Se trata de las de Gestión y Atención Ciudadana, Programación y Seguimiento del Trabajo Legislativo y Biblioteca.

Al comparar al legislativo de Jalisco con las cámaras federales, se detectan dos diferencias. La primera consiste en que, después de la reforma a la Ley de participación ciudadana, es posible la intervención de los ciudadanos en la explicación y justificación de la exposición de motivos en las iniciativas

8. En Estados Unidos, durante las sesiones de trabajo de las comisiones, los ciudadanos pueden participar en la discusión de las leyes propuestas (Tommy, 1996).

de ley y en los trabajos de las comisiones legislativas. La segunda, en que en febrero de 2002 el congreso estatal rindió su primer informe anual de actividades. En el contexto general estos dos hechos son relevantes.

A las consideraciones anteriores deben agregarse un par de asuntos centrales: los nuevos papeles que desempeña el legislativo y la reelección de diputados y senadores.

En México, desde la instauración del régimen revolucionario hasta la generalización de los procesos de alternancia política, el poder legislativo fue una instancia que autorizaba los proyectos del Ejecutivo (federal o estatales). Uno de los cambios políticos más importantes en la historia reciente del país es la separación, no sólo formal sino también real, de los poderes Ejecutivo y Legislativo y la recuperación de la función fiscalizadora del segundo sobre el primero. A escala federal y en los estados, el poder legislativo se va convirtiendo en el espacio político por el que pasan las decisiones principales; ha restado protagonismo al Ejecutivo y asumido su papel de contrapeso de ese poder. La clave de la nueva gobernación es esta relación entre Legislativo y Ejecutivo (según los artículos publicados por Guillermo Valdés Castellanos; Rubén Alonso; Jesús Silva-Herzog Márquez, en *Público*, Guadalajara, 8 de octubre de 2001 y 14 y 30 de enero de 2002). En Jalisco, el número de iniciativas (leyes y decretos) que provienen de los legisladores es ahora muy superior al de las que emanan del ejecutivo local. Según el informe del 15 de enero de 2002, al Legislativo le correspondieron 372 y al Ejecutivo 41. De éstas, fueron aprobadas 221 y 25, respectivamente (Oficialía Mayor del Congreso, "Informe de la Comisión de Control Legislativo").

Para lograr la profesionalización del trabajo legislativo y la atención adecuada a las bases electorales, se ha convertido ya en un lugar común proponer la reelección de los diputados y senadores. Esta propuesta está adquiriendo aceptación entre los gobernantes, legisladores y partidos políticos mexicanos. El mismo secretario de Gobernación, Santiago Creel, se pronunció abiertamente a favor de esta opción (*Reforma*, México, 28 de febrero de 2002). Los legisladores propusieron este asunto como uno de los temas centrales a tratar en el periodo ordinario de sesiones en 2002.

Es notorio que, aunque no hay acuerdos entre diputados y senadores en torno a la reforma política y al diseño institucional del estado, el tema de la reelección ha despertado rápido consenso entre ellos. Un ejemplo más de cómo se privilegian los intereses de los partidos por encima de los de los ciudadanos. Pero, según Oñate (2001), en España la reelección no ha llevado

ni a la profesionalización de los legisladores ni a una mayor vinculación con las necesidades de los ciudadanos.

Por otra parte, el colectivo Juan Ciudadano ha argumentado que en México la reelección de los diputados y senadores no es una opción descartable para la renovación del sistema político, pero antes debe garantizarse la apertura informativa y el rendimiento de cuentas en torno a su actividad, su desempeño y sus aportaciones en lo individual. Es necesario garantizar que los ciudadanos puedan vigilar de cerca a quienes los representan. De lo contrario, se elegiría a desconocidos y su responsabilidad se diluiría (*Reforma*, México, 4 de marzo de 2002). Los dos argumentos anteriores son dignos de ser tenidos en cuenta antes de legislar la reelección.

Los prejuicios en torno al tema de la violencia intrafamiliar

En el estudio de este tema y en su tratamiento legal y político-administrativo están implicados de manera directa varios aspectos socioculturales. Con frecuencia no se manifiestan pero interfieren en la forma en la que el asunto es abordado por los promotores de la iniciativa de ley, por los afectados directamente por ella y por los legisladores.

En Jalisco predomina una cultura conservadora y machista. A pesar de la gravedad que acusa el problema de la violencia intrafamiliar, subsiste para plantearlo, discutirlo y encontrarle alternativas. Uno de los diputados entrevistados afirmó textualmente: “Los asuntos familiares los trato y los resuelvo en mi casa. No tengo que abordarlos en público”.

Por otra parte, las actitudes machistas predominantes consideran la situación de violencia doméstica como “natural”, es decir, inherente al orden social. Al respecto, la prensa local destacó dos afirmaciones, que se convirtieron en la posición paradigmática de los legisladores jaliscienses en este asunto. La primera fue: “A veces, las mujeres no entienden las cosas. Entonces conviene darles una cachetada para que entren en razón” (Porfirio Cortés, diputado por el PRI). Esta frase refleja, con crudeza y elocuencia, el predominio masculino en los hogares jaliscienses y la manera como en el ámbito local se recurre a la violencia como una forma normal de dirimir las diferencias. La segunda la expresó un diputado que sostuvo públicamente que las mujeres que no están casadas “no tienen por qué intervenir en los asuntos legislativos sobre el tema de la violencia intrafamiliar” (Manuel Castelazo, en el video *Una historia que no termina*). Con ello, trataba se descalificar tanto a la promotora de la iniciativa, Andrea Medina, como a la diputada panista

Rocío García, quien fue, entre el total de los diputados, la defensora sistemática de la iniciativa de ley. Ambas mujeres eran solteras. Aquí, el diputado supeditaba sus derechos a su estado civil.

Pero los equívocos y prejuicios no sólo fueron machistas. Varias mujeres tradujeron el problema en términos feministas. Según ellas, la violencia intrafamiliar afecta sobre todo a la mujer. Eso implica dejar en segundo plano la que se ejerce contra los niños, los jóvenes y los ancianos, en cuanto distintos en género de las niñas, las jóvenes y las ancianas.

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO LOCAL

Para analizar cualquier problema u objeto de estudio, el conocimiento de su contexto no es suficiente pero permite ubicarlo para que adquiera sentido y significado. Es claro que las experiencias de democracia directa poseen implicaciones distintas si se realizan en un medio y en un periodo autoritarios que en otro en vías de democratización. Aplicado este supuesto a México, en el primer caso constituyen prácticas pioneras e innovadoras, un aporte altamente significativo. En el segundo, son resultado y reflejo de un proceso que ya está en marcha, de una práctica ciudadana relativamente normal y en proceso de socialización.

En otros trabajos ya se ha abordado la interpretación del contexto sociopolítico de Jalisco y de la zona metropolitana de Guadalajara (véase Ramírez Sáiz, 1999a, 1999b y 1999c). Por eso, se enuncia sólo de manera esquemática.

Jalisco en tres periodos próximos al caso estudiado

La promulgación de la Ley de participación ciudadana de Jalisco en enero de 1998, que establece la base jurídica para la presentación de la Ley contra la violencia intrafamiliar por la vía de la iniciativa popular, no es entendible sin referirse a su pasado político inmediato así como a la etapa posterior a la aprobación de dicha iniciativa.

En relación con el primer aspecto, es obligado distinguir dos fases: 1992–1994, caracterizada por una sociedad harta del priismo, y 1995–1998, por la alternancia panista en el gobierno local.

El trienio 1992–1994 representa el punto de inflexión y de quiebre en la trayectoria que acusaban la sociedad y el sistema político locales bajo el gobierno priista. Como resultado de las irregularidades detectadas en los

comicios locales de 1992, en especial en municipios fuera de la zona metropolitana de Guadalajara, se expresaron impugnaciones y conflictos, y se acompañaron de movilizaciones públicas en defensa del voto. Este tipo de prácticas eran desconocidas en el estado y en su ciudad capital. La respuesta social a dos trágicos acontecimientos locales fue también inesperada e inédita. Se trata de las explosiones del colector central de la ciudad, el 22 de abril de 1992, y del asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en el aeropuerto de la ciudad, el 24 de mayo de 1994. En ambos casos, las expresiones de repudio al gobernador priista, Guillermo Cosío Vidaurri, fueron masivas (grandes marchas y manifestaciones públicas) y realizadas por los diferentes sectores sociales. En desplegados a plana completa en varios periódicos locales se llegó a pedir abiertamente la renuncia del gobernador. Las razones aducidas fueron sus acciones desacertadas como gobernante. Entre ellas estuvieron el patrimonialismo y el nepotismo en la asignación (sin licitación) de los contratos de obra pública, la falta de sensibilidad ante las víctimas de las explosiones y la ausencia de medidas efectivas contra la inseguridad pública.

Los partidos políticos no demostraron capacidad de respuesta ante estos conflictos sociales. Una red amplia de organizaciones sociales tomó la iniciativa en las expresiones de protesta y de rechazo hacia los gobernantes. En el mejor de los casos, los representantes partidarios se sumaron a ellas. Estaban distanciados de la sociedad y carentes de propuestas ante sus demandas.

Pese a la gravedad de la situación, el Legislativo, con plena mayoría priista, operó plenamente supeditado al Ejecutivo. En claro apoyo a sus intereses, aceptó varias licencias (no la renuncia) del gobernador en el ejercicio de su cargo, rechazó la realización de elecciones extraordinarias tanto de gobernador como de presidente municipal de Guadalajara (este último entonces encarcelado) y, por convenir a los intereses priistas, aceptó la designación del gobernador interino Carlos Rivera Aceves y del alcalde interino de la capital del estado Alberto Mora López.

Como demostración tanto de los reclamos a los gobernantes como del nuevo clima social y de la nueva sensibilidad, surgieron varias organizaciones cívicas (Movimiento Civil de Damnificados del 22 de abril, Movimiento Ciudadano Jalisciense, entre otras), cuya demanda central era el respeto a la dignidad ciudadana, ofendida por los gobernantes priistas.

El periodo 1995–1998 corresponde a un nuevo clima social y político en la entidad. En las elecciones locales de 1995, el PAN obtuvo un triunfo arrollador al lograr la mayoría de escaños en el Congreso del estado, la gubernatura, 24 municipios en el estado y los ocho de la zona metropolitana de Guadalajara.

La alternancia política otorgó a los gobernantes una legalidad y legitimidad antes inexistentes. Surgieron organizaciones y movimientos cívicos nuevos, claramente interesados en la actuación política de la sociedad, tanto conservadores (Grupo Cívico de Apoyo al Cambio, Círculo de Mujeres Por México y Para México) como progresistas (Alianza Cívica Jalisco, Asamblea por la Paz). Sectores minoritarios de la sociedad local reconfiguraron su perfil, pasando de ser corporativos y excluyentes a ser cada vez más semicorporativos y pluralistas.

El nuevo gobierno panista mostró apertura (más formal que real) a la intervención de la sociedad, por ejemplo, al incorporar propuestas formuladas por organizaciones de la sociedad, en particular el Foro Cívico (FOCIV), en el Plan Estatal de Desarrollo 1995–2001, así como en los planes de desarrollo regional. Esta apertura del gobierno fue respaldada con medidas reglamentarias (reglamentos municipales de Guadalajara y Zapopan para el comercio ambulante y para el otorgamiento de permisos a taxistas). Estos recursos constituyeron frenos legales a la actuación del corporativismo sindical en ambos ámbitos. Sin afectar la estructura sindical, el margen de manobra de los líderes corporativos se redujo.

En 1997, a propuesta del Ejecutivo, se puso en marcha la reforma política. Se aprobaron las formas de democracia directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) y la Ley de participación ciudadana, que reglamenta el ejercicio de estos nuevos derechos políticos. Fue aprobada el 31 de enero de 1998 y reformada el 28 de septiembre de 1999.

A pesar de la inicial apertura gubernamental y de los avances que introdujo la reforma política, la nueva clase política (en particular los presidentes municipales panistas y los dos secretarios en el primer gobierno estatal de ese partido) mostró desconfianza hacia la intervención de las organizaciones sociales independientes. Sus integrantes eran considerados, de facto, como ciudadanos bajo sospecha por ser asociados sistemáticamente a la oposición, principalmente la perredista.

Las expresiones locales de los partidos políticos nacionales siguieron distanciadas de la sociedad. Operaron como burocracias políticas centradas en sus intereses partidarios y relegaron la búsqueda de respuesta a las demandas ciudadanas. Demostraron la existencia de un régimen partidocrático. Un ejemplo es la actuación de los representantes populares en el Legislativo, en el debate parlamentario en torno a la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar.

En las elecciones locales de 1997, el PAN perdió la mayoría en el Congreso y una alcaldía de la zona metropolitana de Guadalajara, la de Tonalá, obtenida por Jorge Arana, quien como candidato priista a la gubernatura perdió por escasos votos ante el actual gobernador panista, Francisco Ramírez, en las elecciones de 2000. Esta situación provocó entrampamientos en el Legislativo y afectó el logro de acuerdos entre los diputados de los tres partidos locales principales (el PAN, el PRI y el PRD). En agosto de 1998 se constituyó el colectivo Voces Unidas, promotor de la iniciativa.

El periodo 1999–2001 fue decisivo por la reforma política realizada, la que incluyó la aprobación de la Ley de participación ciudadana, cuyo contenido central fueron las formas de democracia “directa”. Pero este lapso también muestra al panismo, en el estado y en la zona metropolitana de Guadalajara, los primeros saldos del desgaste político consecuencia del ejercicio del gobierno. Subsisten e incluso aumentan las dificultades para llegar a acuerdos en el Legislativo. Las críticas al gobierno por el incremento de la inseguridad se intensifican. El proyecto de regionalización, central para el nuevo gobierno, se estanca. Los damnificados del 22 de abril acusan al gobernador de manipular las cifras sobre el apoyo recibido. Tras dos largos retrasos, en agosto de 2000 se aprobó la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar. Otro dato relevante de este periodo fue que los candidatos a gobernador en las elecciones locales de 2000 se negaron a debatir sus plataformas ante los ciudadanos. Además, frente a la prepotencia del candidato a gobernador por el PAN, Francisco Ramírez, en las elecciones locales de noviembre de 2000, este partido obtuvo un apretado triunfo (que tuvo que ser reconocido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) ante el PRI. Aparecieron nuevas modalidades de intervención política de los ciudadanos en la entidad, como Poder Ciudadano, Jalisco, Agenda Jalisco y Pacto Ético Político, Por la dignificación de la política y el gobierno en Jalisco. A diferencia de las expresiones de apoyo en los anteriores aniversarios de su toma de gobierno (de mil a tres mil asistentes), al gobernador Alberto Cárdenas sólo lo despidieron 500 personas en febrero de 2001.

Al recapitular este contexto destacan varios hechos. La puesta en marcha de la iniciativa de ley jalisciense fue posible tanto por el despertar ciudadano experimentado desde 1992 como por la alternancia lograda en el gobierno de 1995 y por la reforma política de 1997–1998. La aprobación de esta iniciativa se dificultó en 2000 por el distanciamiento de los diputados, incluidos los de la bancada panista, de las causas ciudadanas y por la pérdida de la mayoría del PAN en el Congreso.

El problema de la violencia intrafamiliar

Se entiende por violencia intrafamiliar

[...] aquel acto u omisión recurrente, intencional y cíclico, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a cualquier miembro de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, que tenga alguna relación de parentesco o consanguinidad, tengan o lo hayan tenido por afinidad, civil, matrimonio, concubinato o por relación de hecho, y que tiene por efecto causar daño en cualquiera de las clases física, psicoemocional, patrimonial o sexual (Medina, 1999: 29).

En las reformas y adiciones al Código de Asistencia Social de Jalisco, se define este fenómeno como “la acción u omisión intencional que ponga en peligro o afecte su integridad física, psicológica o sexual, que se ejerce en contra de algún miembro de la familia, por otro integrante de la misma, independientemente de que pudiera constituir delito” (capítulo II, artículo 193, II).

En nueve entidades del país se han aprobado legislaciones sobre violencia intrafamiliar. En 1996, Distrito Federal, Coahuila y Querétaro; en 1998, Colima, San Luis Potosí y Veracruz; en 1999, Morelos, Guerrero y Tabasco. Por su parte, en las cámaras de diputados de Guanajuato y Chihuahua se han presentado sendos proyectos sobre el tema para ser legislados pero, al cierre de esta investigación, no habían sido aprobados. En el caso de Jalisco, se legisló entre 1999 y 2000. Hidalgo enviaría al Congreso local una iniciativa de ley sobre este problema (*La Jornada*, México, 26 de abril de 2000 y *Público*, Guadalajara, 3 de abril de 2000). En las entidades donde no se ha legislado al respecto, la violencia intrafamiliar no está tipificada como delito. Estos datos indican que existían varias leyes estatales sobre el tema, las que permitirían fundamentar la propuesta de iniciativa popular que se formuló en Jalisco.

El Banco Mundial estima que la violencia intrafamiliar representa 5% de los años de vida saludable perdidos, es decir, que la discapacidad que produce la violencia dentro de la familia en el mundo es mayor que las producidas por todos los tipos de cáncer, los accidentes de vehículos de motor, la guerra y la malaria (Heise, Pintanguy y Germain, citados por Medina, 1999).

En México, cada año se presentan 35 mil denuncias por maltrato a niños, aunque un mayor número quedan en la impunidad, por no presentarse acusaciones formales (*La Jornada*, México, 26 de abril de 1999).

A escala local, en un estudio realizado en 1996 en Guadalajara, se detectó que 335,214 mujeres han sido violentadas alguna vez y que 204,853 mujeres fueron violentadas por su pareja en el último año, de una muestra que determina que en el área urbana el porcentaje de mujeres que sufren violencia es 56.7% y 44.5% en el área rural (proyecto Género y Violencia, PIEGE/ INESER, citado por Medina, 1999). En Jalisco, 75% de los delitos sexuales se cometen contra menores. En 1999 se recibieron 581 denuncias en la zona metropolitana de Guadalajara (*Público*, Guadalajara, 5 de marzo de 2000).

El Departamento de Atención a Víctimas del Delito del estado de Jalisco reporta 953 casos de víctimas de la violencia intrafamiliar de 1995 a 1997, con crecimiento cada año: en 1995 se registraron 42 casos; en 1996, 351, y en 1997, 560. Estos datos corresponden sólo al informe del departamento mencionado; no incluyen el total de víctimas por este delito. Según la Procuraduría de Defensa del Menor, de la Mujer y de la Familia, a través del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Jalisco (DIF-Jalisco), de 1995 a 1997 se atendieron 7,261 casos de violencia intrafamiliar; en 1995, 2,090; en 1996, 2,000, y en 1997, 3,171 (*Diario de los debates* de la Cámara de Diputados de Jalisco, 1 de mayo de 1999).

Respecto a la dimensión y gravedad de este fenómeno en Jalisco, los talleres para promover la iniciativa evidenciaron con datos y testimonios personales la urgencia de abordar abiertamente este asunto y de legislar sobre él, a pesar del rechazo a plantearlo a luz pública. Estos datos y testimonios refutan la imagen estereotipada e idealizada de la familia mexicana y de las relaciones entre sus miembros.

Antecedentes legislativos y partidarios sobre violencia intrafamiliar

En el ámbito internacional, en 1994 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la eliminación de la violencia intrafamiliar. En México, a nivel federal, se han realizado reformas, adiciones y derogaciones en torno a este tema en los códigos civil, penal y administrativo. Y, como ya se indicó, en varios estados ya se han promulgado leyes de asistencia y prevención a la violencia intrafamiliar.

En Jalisco, el tema comenzó a ser abordado por los organismos civiles desde 1987 en el marco de los acuerdos internacionales sobre este asunto así como del compromiso del gobierno federal y de los estados de la república de impulsar el Programa Nacional de la Mujer, y parecía contar con el respaldo del conjunto de la sociedad porque no representaba amenazas contra

los intereses económicos o políticos de ningún grupo en particular (Aguilar y Alatorre, 2000: 64). Pero las críticas de que fue objeto la iniciativa de ley evidenciaron la cultura machista existente y la resistencia cultural a abordarlo de manera abierta.

En septiembre de 1996, se realizó el foro Alternativas legales para enfrentar la violencia intrafamiliar. En noviembre de 1997, en el III Foro Violencia hacia las mujeres: acciones en Jalisco, el Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM) presentó al gobernador una propuesta de iniciativa de ley de asistencia y prevención de la violencia intrafamiliar para el estado de Jalisco, misma que no llegó a la Cámara legislativa local. En 1998, la propuesta anterior se amplió para conformar una de tipo integral, para ser llevada al Congreso del estado a través de la figura legal de la iniciativa popular.

Acuerdos partidarios locales sobre violencia intrafamiliar y participación ciudadana

Para analizar la relación que localmente se dio entre legisladores y ciudadanía en torno a la aprobación de la iniciativa de ley, es importante asentar los pronunciamientos y compromisos que los partidos realizaron sobre este tema en sus plataformas electorales nacionales o locales. Se trata de las posiciones asumidas expresamente por ellos antes de que el colectivo Voces Unidas presentara la iniciativa de ley sobre este tema. Al respecto, los partidos que contaban con representantes en el Congreso local (el PAN, el PRI, el PRD y el Partido Verde Ecologista de México, PVEM), en el periodo 1997–2000, formularon los siguientes planteamientos:

- El PRI reconoce que “la violencia contra la mujer es un asunto de interés público”. Y destaca entre sus objetivos: “fortalecer el derecho del ciudadano y de toda la sociedad a participar en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas que les atañen y de todas aquellas decisiones que afectan la vida personal y familiar”. Sin que se explicita, en este juicio se sobrentiende que legislar contra la violencia intrafamiliar es aplicar una política social.
- El PAN sostiene que “los diputados deben ser portavoces de la sociedad” y se propone “promover la adopción de políticas públicas tendientes a gestionar soluciones de bien común, derivadas de la problemática que

denuncien o padezcan los ciudadanos”. En estos postulados, no se alude explícitamente a la violencia intrafamiliar.

- El PRD reconoce que “la mujer tiene el derecho inalienable de todo ser humano a un trato respetuoso y a vivir sin amenazas y violencia”. Para lograrlo, “exigirá promover iniciativas para adecuar todas las leyes al principio de la no discriminación”. Y propone “cogobernar con los ciudadanos [...] y abrir cauces de participación ciudadana”.
- El PVEM anuncia que “legislará en contra de los delitos cometidos contra las mujeres, especialmente los ocasionados por la violencia intrafamiliar y la violación” y que “apoya la participación ciudadana”.

De acuerdo con estos planteamientos, los grupos parlamentarios de los diferentes partidos se comprometieron formalmente con la ciudadanía, en sus propias plataformas partidarias, a defender sus propuestas e impulsar su intervención política. La comparación entre estos compromisos y la actuación real de los representantes populares ocupó un lugar central en este proyecto. Sin embargo, como característica general se manifestaron varios hechos. En primer lugar, es claro que en los planteamientos se enfatiza la violencia de que es objeto la mujer, y se relega la que sufren en el hogar los niños, jóvenes y ancianos. Por otra parte, no se basan en diagnósticos acerca del problema social de la violencia intrafamiliar, por lo que las propuestas no se encuentran fundamentadas. En la búsqueda de las soluciones deseables, se alude a la posible intervención de la sociedad, pero no se plantea la realización de debates deliberativos entre los ciudadanos y los diputados ni la construcción de acuerdos entre ambos. La deliberación debe ser una práctica democrática central en la relación tanto entre ciudadanos como entre éstos y los diputados.

METODOLOGÍA

Las variables y los indicadores con los que es posible medir la pertinencia y la puesta en práctica de los valores implicados en los conceptos de democracia directa y democracia deliberativa son, respectivamente, los siguientes:

- Para abordar el objeto principal de este trabajo, la categoría central es el concepto de democracia deliberativa. El ejercicio de la deliberación en torno a temas de interés público implica la realización de debates públicos, es decir, la construcción de valores colectivos defendibles pública-

mente. Como tal se analiza aquí el proceso de gestación, formulación y acuerdo social en torno a la iniciativa de ley. A partir de los postulados centrales de la teoría deliberativa, las variables principales a considerar son:

- Los espacios de discusión.
 - La presentación, argumentación y discusión de ideas y propuestas en torno a la iniciativa de ley.
 - El grado de pluralidad de las perspectivas manifestadas (ideológicas, programáticas o tácticas) y la verificación de si la solución a la que se llegó estaba predefinida o si se logró mediante su construcción en el espacio público, en el acuerdo entre los ciudadanos y los diputados.
-
- Para analizar el objeto complementario, el concepto básico es la democracia directa, con hincapié en las responsabilidades que exige del ciudadano. Si la iniciativa popular posibilita a los ciudadanos y grupos sociales proponer nuevas leyes, también exige de ellos estar informados y contar con competencias políticas. En este caso, la información y competencia requeridas se relacionan, por una parte, con los aspectos implicados en la violencia intrafamiliar así como las políticas públicas más indicadas para enfrentarla y, por otra, los conocimientos relacionados con su dimensión político-legislativa (requisitos que plantea la Ley de participación ciudadana de Jalisco). La competencia consiste en la capacidad para formular juicios fundamentados acerca de los hechos y asuntos relacionados con el tema. En consecuencia, es importante analizar el grado en que se dieron ambas variables (información y competencia técnica y jurídica) entre los promotores, apoyadores y ciudadanos en la formulación de la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar. Obviamente el nivel de información y de competencia exigible es distinto en cada uno de estos actores.

Como resultado del estudio de estas variables, se detectó el grado en el que se materializaron los márgenes abiertos por la Ley de participación ciudadana de Jalisco en la aprobación de la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar.

Existió una limitante de tipo metodológico, la que es preciso explicitar. Durante el trabajo de campo, los entrevistados asumían una actitud precautoria y calculadora al contestar preguntas. Estas posiciones se advirtieron tanto

entre los promotores de la iniciativa de ley como entre los legisladores. En el primer caso, prevalecieron las valoraciones positivas de esta experiencia. Eran muy cautelosos al externar sus opiniones sobre los conflictos surgidos en el propio grupo así como en la relación con los diputados. En el caso de los legisladores, la tónica predominante era defender sus posiciones durante el proceso legislativo y resaltar las deficiencias de la propuesta de iniciativa popular de ley.

Los elementos para equilibrar los posibles sesgos en las respuestas son los obligados en este tipo de casos: la precaución ante los juicios, el cruce entre las opiniones externadas para someterlas a crítica e inclinarse por la más verosímil, la contrastación con las opiniones de terceros y la comparación con otras fuentes, principalmente escritas.

CAPÍTULO II

La iniciativa de ley y sus actores

La propuesta que presentó el Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM) al Ejecutivo de Jalisco, en 1997, fue el primer intento de formular un proyecto de ley sobre la violencia intrafamiliar en el estado. Pero, aunque el gobernador panista Alberto Cárdenas se comprometió ante los medios a impulsar su aprobación, hasta mediados de 1998 no se detectaron avances (Aguilar y Alatorre, 2000: 64). En vista de este estancamiento, el CIAM buscó otra alternativa: intentar poner en práctica las formas de democracia directa, recién aprobadas en Jalisco, para introducir una iniciativa de ley sobre el mismo asunto. Esto implicaba que el peso de su promoción recaería primero en los actores de la sociedad y sólo después en el poder Legislativo. En la actuación de la sociedad de Jalisco en torno a esta iniciativa deben distinguirse, con base en los papeles que desempeñaron, tres tipos principales de actores: los promotores, los apoyadores y los firmantes.

EL COLECTIVO VOCES UNIDAS

En agosto de 1998, el CIAM convocó a varias reuniones para integrar el grupo promotor del proyecto de iniciativa de ley. Así se formó el colectivo Voces Unidas. Se autodefinió como plural en su composición y promotor del desarrollo social y ciudadano. Sus integrantes fueron, además del CIAM, el Instituto Mexicano para el Desarrollo de la Comunidad (IMDEC), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la Alianza Cívica de Jalisco y la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales (ONG)

de Mujeres de Jalisco. El ITESO es una institución académica y las otras cuatro son organizaciones civiles.

En este grupo pueden distinguirse dos modalidades de actores y de las funciones centrales que desempeñaron: los que elaboraron la propuesta de iniciativa de ley y los que definieron la estrategia y la táctica a seguir para lograr su presentación y aprobación en la Cámara de diputados de Jalisco.

Para el primer propósito, la organización que intervino de manera fundamental (prácticamente única) fue el CIAM. Es una ONG especializada en asuntos feministas y en el tema de la violencia doméstica, en especial en el ámbito popular. En Jalisco, fue pionera en su estudio y en la propuesta del primer anteproyecto de ley sobre este problema. También convocó al resto de las organizaciones que integraron el colectivo. Sus contactos con los medios de comunicación fueron decisivos para lograr su apoyo altruista a este proyecto. Asimismo, fue el principal interlocutor con los medios y una de las referencias fundamentales ante la sociedad local.

En ese tiempo, Rebeca Rosas era su directora y Andrea Medina concibió y diseñó la propuesta inicial de ley. Medina había investigado el tema y realizó trabajo jurídico con personas en situaciones de violencia intrafamiliar. Esta experiencia le dio competencia jurídica para abordar el problema de la violencia intrafamiliar. Es obligado reconocer estos méritos suyos. Ambas mujeres estuvieron dedicadas de tiempo completo al proyecto. Los representantes de las otras cuatro organizaciones le dedicaron cantidades variables de tiempo y trabajo. El CIAM y los otros miembros del colectivo definieron la estrategia y la táctica para lograr la sensibilización y el apoyo de la sociedad a la iniciativa. A continuación se describen por separado, de manera esquemática:

- El IMDEC es una ONG con más de 35 años de experiencia en el desarrollo de la comunidad. Tiene vínculos con numerosas redes sociales locales, nacionales y latinoamericanas. Su participación fue importante en varias etapas del proyecto: la definición de la estrategia, la campaña y los talleres educativos, la recolección de firmas de apoyo, la intermediación ante medios de comunicación, el seguimiento de la iniciativa en la Cámara de diputados local, el diálogo con los legisladores, etc. Los miembros de esta ONG que participaron en el colectivo y en las actividades señaladas fueron Óscar Ramos y Elena Aguilar. Entre agosto y octubre de 1998, el IMDEC celebró su aniversario 35 y dio prioridad a ese suceso (entrevista a Andrea Medina).

- El ITESO es una universidad jesuita en Guadalajara, con amplia presencia en el impulso al desarrollo social en Jalisco. Apoyó la iniciativa a través de varias de sus dependencias: el Centro de Investigación y Formación Social (CIFS), el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos (SOJ), el Departamento de Estudios Socioculturales, el Departamento de Salud, Psicología y Comunidad, la Pastoral Universitaria y la Asociación de Alumnos. En las actividades del colectivo, sus principales intervenciones se dieron en la asesoría jurídica al proyecto de ley, su promoción social, la publicidad y la comunicación iniciales para la campaña de apoyo —hasta que participó una agencia profesional—, la recolección de 1,462 firmas y la organización de varios foros internos de discusión acerca de la iniciativa (entrevista a Andrea Medina). Sus principales representantes fueron Felipe Alatorre y José Bautista. El CIAM presentó al entonces rector del ITESO, David Fernández, SJ, su propuesta de iniciativa de ley y le solicitó su apoyo para esta causa. El rector se mostró decididamente favorable.
- La Coordinadora de ONG de Mujeres de Jalisco es una red de organizaciones con influencia en los grupos feministas de la ciudad y con capacidad de movilización y propuesta. Formaba parte de esta ONG la Coordinadora de Mujeres de Jalisco por un Milenio Feminista, un frente de grupos feministas creado para intervenir en la Conferencia de la ONU sobre población. A la Coordinadora de ONG de Mujeres de Jalisco también se integraron, a título personal, algunos miembros del Centro de Estudios de Género (CEG) y del Programa de Estudios de Género, instancias de investigación de la Universidad de Guadalajara. Una de las integrantes del Programa de Estudios de Género, Ángeles González, fue representante del colectivo Voces Unidas en el Congreso, después de Andrea Medina. En este periodo también participó el Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente (CAMPO), una organización con amplia experiencia en el acompañamiento y la asesoría a grupos populares. Las organizaciones de la red de la Coordinadora intervinieron en las actividades de promoción social del proyecto, así como en la recolección de firmas.
- La Alianza Cívica de Jalisco es la versión local del movimiento nacional Alianza Cívica, que operó de 1994 a 2000, especializado en la observación electoral y la realización de consultas ciudadanas independientes. La inclusión de esta organización pudo haber obedecido al deseo de dar a Voces Unidas el respaldo de un grupo ciudadano que obtuvo amplio

reconocimiento nacional. Pero en el periodo del lanzamiento de la iniciativa, esta organización local había prácticamente desaparecido. Otra posible explicación es que, mediante este recurso, el IMDEC lograba mayor presencia en Voces Unidas y en la sociedad. De hecho, el representante de la Alianza Cívica de Jalisco fue Óscar Ramos, integrante, al mismo tiempo, del IMDEC.

Los objetivos de Voces Unidas

El colectivo Voces Unidas se planteó tres objetivos: proponer una alternativa a la violencia intrafamiliar, contribuir a la construcción de una nueva relación estado–sociedad y promover una cultura de la participación ciudadana (Alatorre, s.f: 11). A partir de la elaboración de la propuesta de ley, al colectivo, como grupo promotor, le correspondió proponer, definir y decidir los aspectos centrales de la estrategia y la táctica para que fuera aprobada.

En la composición de este colectivo destaca, por una parte, la presencia del CIAM, por amplia experiencia en el punto principal a promover (la legislación sobre la violencia intrafamiliar), y, por otra, el respaldo de organizaciones con larga trayectoria de trabajo social y de vinculación con la sociedad (el IMDEC y el ITESO). La experiencia sociopolítica de la Alianza Cívica y de la Coordinadora de ONG de Mujeres de Jalisco era menos extensa en términos temporales, pero profunda y relevante en sus respectivos ámbitos de acción (derechos políticos de los ciudadanos y derechos de género). Esto muestra que el colectivo disponía de información, competencia y sentido de corresponsabilidad acerca de los tres objetivos que se planteó.

El objetivo de la ley y su estructura

Como ya se indicó anteriormente, el fin de este texto no es analizar los aspectos jurídicos de la iniciativa de ley. Sin embargo, es obligado aludir a sus elementos centrales.

De acuerdo con la exposición de motivos que la precedía, la versión entregada al Legislativo local tenía los objetivos y la estructura que se detallan en seguida. Su finalidad era brindar un marco jurídico para

[...] prevenir, atender, sancionar y dar pautas para erradicar esta problemática dentro de las relaciones familiares y que tienen repercusiones sociales que afectan el desarrollo económico, político y social del estado de

Jalisco [...] Este proyecto legislativo integral abarcaba reformas, adiciones y derogaciones del Código Civil, Código Penal y Código de Procedimientos Penales y, en el ámbito administrativo, la creación de una Ley de Prevención y Asistencia a la Violencia Intrafamiliar, todos para el estado de Jalisco (“Exposición de motivos”, de la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar).

Los promotores de la ley estaban convencidos de que las leyes funcionan y se aplican mejor cuando sus sujetos las conocen. En sus propias palabras:

Presentar esta iniciativa a través de la propia ciudadanía permitiría la socialización de la norma, objetivo fundamental de la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, ya que sólo conociendo el problema y las normas creadas al respecto es que los sujetos del derecho las respetarán y aplicarán de manera eficaz, buscando dirimir los conflictos de todas maneras posibles hasta antes de recurrir a áreas del derecho como la civil y la penal [...] Así poner nombre a estas acciones y consecuencias va en la misma línea educativa y de socialización de las normas (“Exposición de motivos”, de la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar).

En la versión que Voces Unidas entregó a la Cámara de diputados (no en la que la cámara aprobó), la iniciativa de Ley de prevención y asistencia a la violencia intrafamiliar para el estado de Jalisco contenía 64 artículos, distribuidos en seis títulos y 18 capítulos.¹ Y como se analiza más adelante, esta propuesta sufrió grandes cambios y recortes al ser analizada y modificada por el Legislativo local.

Las tareas del colectivo y la toma de decisiones

La pluralidad de los grupos que integraron el colectivo Voces Unidas y la diferencia en sus especializaciones e intereses, exigían que se definieran las

1. Los títulos eran: “Disposiciones generales”; “Del Instituto para la Prevención y Atención de la violencia intrafamiliar para el estado de Jalisco”; “De la participación de los municipios”; “De los convenios de coordinación”; “De la prevención y atención social”, y “De los procedimientos”, con los respectivos artículos transitorios (“Exposición de motivos” de la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar).

reglas del juego y se previeran las tareas realizables. De hecho, se establecieron dos campos de actuación y de decisión: los asuntos internos comunes y las especialidades de los grupos.

Las decisiones en torno a los asuntos comunes debían estar fundadas en la confianza y en los acuerdos grupales. Para esto se requería democracia interna, libre participación, intervenciones abiertas y horizontales, debates colectivos previos, decisión colegiada, con base en acuerdos y su cumplimiento. Esto se hizo explícito y formal en un documento (entrevista a Felipe Alatorre).

El ámbito de las especialidades de los grupos se fundaba en la competencia diferencial o en los campos de especialidad de los distintos grupos en el colectivo. De hecho, el colectivo funcionó como instancia de dirección colectiva, donde cada institución participante, según su especialidad, encabezaba alguna de las comisiones o líneas de trabajo (Alatorre, s.f: 13):

- Jornada ciudadana para la obtención de firmas. Responsable: Óscar Ramos, de la Alianza Cívica.
- Educación: diseño y organización de las actividades educativas centrales de la campaña: foros, talleres, encuentros, etc. Responsable: Elena Aguilar, del IMDEC.
- Difusión y comunicación: desarrollo e inserción de la campaña en los medios de comunicación masiva; diseño de instrumentos propios de la comunicación. Responsable: Felipe Alatorre, del ITESO.
- Actividades educativas. Responsable: Ángeles González, de la Coordinadora de ONG de Mujeres de Jalisco.
- Finanzas. Responsable: Rebeca Rosas, del CIAM.
- Jurídica y de cabildeo. Responsable: Andrea Medina, del CIAM (informe de Andrea Medina a las comisiones del Colectivo, 8 de abril de 1999).

También fueron previstas otras acciones. Las de articulación y seguimiento tenían por objeto propiciar la participación activa del mayor número de organizaciones de Jalisco y mantener con ellas una comunicación permanente. Las de sistematización y evaluación debían elaborar los insumos temáticos necesarios para el desarrollo de la campaña y garantizar el registro de la experiencia, para los momentos de evaluación y devolución del proceso a las organizaciones participantes (documento interno, s.f.)

Cada comisión debía rendir, en las reuniones del colectivo, informes periódicos donde se registrara el cumplimiento de sus funciones. Pero este requisito fue atendido de manera elástica.

La estrategia

En Voces Unidas se detectaron dos enfoques acerca de la estrategia a utilizar. Uno hacía hincapié en el proyecto jurídico (la aprobación de la iniciativa de ley) como centro y las campañas en los medios como eje; el otro, en el proceso educativo y ciudadanizante como factor decisivo.

Al final, ambas estrategias pudieron combinarse (Aguilar y Alatorre, 1999: 227–230). La importancia de este acuerdo fue central, porque no sólo se buscó la eficacia (lograr el número de firmas necesarias y la aprobación de la ley) sino también generar un proceso de educación cívica, para los apoyadores y los firmantes. Para poner en marcha esta estrategia común se establecieron las siguientes etapas:

- Sensibilización y educación de la población de Jalisco en torno al problema de la violencia intrafamiliar, sus causas y consecuencias.
- Difusión de la propuesta de iniciativa de ley e invitación a los jaliscienses a participar para hacerla posible.
- Jornada de movilización ciudadana para la recolección de firmas de apoyo.
- Generación de espacios de reflexión y promoción de la iniciativa y enriquecimiento de la propuesta original.
- Entrega del proyecto de ley al Congreso.
- Sistematización de la experiencia, informe y retroalimentación a la ciudadanía acerca de las acciones llevadas a cabo.
- Seguimiento al proceso legislativo y difusión de avances (Aguilar y Alatorre, 2000: 65).

La educación de los ciudadanos se llevó a cabo sobre todo a través de talleres y comunicación en los medios masivos (boletines, ruedas de prensa y campañas en periódicos, radio y televisión). Otras líneas de acción importantes fueron el cabildeo con gobernantes, diputados y partidos políticos, y la obtención de recursos financieros.

Estos hechos demuestran que la voluntad de que se legislara la iniciativa de ley se convirtió en un proyecto de acción ciudadana, sistemática y coordinada, en torno a un asunto de interés general.

De los 50 talleres realizados, 40 se llevaron a cabo en los municipios de la entidad y los restantes en el área metropolitana de Guadalajara. Las campañas en los medios se difundieron de enero a marzo de 1999. Se organizaron unos 25 foros en radio y televisión, con teléfono abierto al público. Fueron

determinantes para informar a la población del problema de la violencia doméstica en Jalisco y de la iniciativa de ley que se estaba promoviendo. Su lema fue: “¡Quítate la venda. La violencia intrafamiliar existe”.

Sin embargo, son obligadas las preguntas: ¿cuáles son los instrumentos más adecuados para brindar una educación cívica centrada en la información, la competencia y la deliberación? ¿Los talleres inductivos tradicionales y las campañas informativas o los métodos que buscan motivar el sentido crítico y la iniciativa personal del ciudadano, en particular los que hacen hincapié en el ejercicio de los derechos políticos? La experiencia registrada en esta iniciativa es insuficiente para obtener la respuesta. Permite señalar que los talleres y las campañas son convenientes para informar y sensibilizar. Pero también indica que quizá convenga innovar los procedimientos de educación ciudadana, vincularlos con tareas específicas, que rebasen el otorgamiento de una firma. En el presente caso, eso habría implicado otorgar mayor margen a la creación de espacios públicos, al conocimiento del texto de la iniciativa de ley, al debate en torno a su formulación y al intercambio de argumentos para mejorarla. Se trataría de la educación en y para la acción deliberativa.

La campaña y la estrategia en medios

Debe resaltarse el papel de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) para socializar el problema de la violencia intrafamiliar y motivar el interés del público en la iniciativa de ley. Voces Unidas era consciente de la gran influencia de los medios en la opinión pública y supo buscar su colaboración para el proyecto. Ésta se dio en dos dimensiones: el diseño de la imagen institucional de Voces Unidas y la campaña en los medios. Acerca de la primera, a finales de octubre de 1998 la agencia Desarrollo Estratégico Publicitario produjo:

- El nombre y la imagen del lema de la campaña: “Quítate la venda. ¡La violencia intrafamiliar existe!”
- La imagen, el nombre y el lema del grupo plural y promotor: “Voces Unidas, abriendo caminos”.
- El diseño de los trípticos con los que se presentó la campaña.
- Mantas y maquetas para radio y televisión.
- Producciones en radio y televisión.
- Espacios para entrevistas en medios de comunicación.

- Acuerdos con los medios de comunicación para obtener espacios y canales de distribución gratuitos para la difusión del material de campaña.
- Presupuestos aproximados de la campaña para realizar los proyectos financieros.
- Enlaces con posibles copatrocinadores y financiadores de la campaña (“Puntos para la reunión del grupo promotor de Voces Unidas”, 1998).

El apoyo técnico de los medios fue decisivo para realizar la campaña y obtener la aceptación de esta causa en la sociedad. Participaron 15 estaciones de radio, nueve televisoras, varias compañías o agencias de publicidad y comunicación y dos periódicos locales.² Brindaron asesoría técnica, espacio y tiempo “aire” en sus respectivos medios. Estas contribuciones se dieron en torno a la acción desplegada por el grupo Desarrollo Estratégico Publicitario. Su respaldo a Voces Unidas fue decisivo para el conjunto de la campaña. De hecho, la empresa la asumió como propia y aportó recursos humanos y técnicos considerables (Alatorre, s.f: 16).

La campaña en los medios se realizó de enero a marzo de 1999. Los documentos consultados ofrecen dos versiones distintas de su objetivo. Una sostiene que fue “concientizar, informar y proponer alternativas a la violencia contra las mujeres dentro de la familia que se vive en Jalisco, buscando contribuir al avance en la materia” (carta invitación de Andrea Medina a senadoras, al taller nacional Violencia intrafamiliar, legislación y su aplicación). En esta formulación es notorio que se aluda sólo a la violencia contra las mujeres, no contra niños, jóvenes ni ancianos. En otros documentos se afirma que la campaña tuvo tres ejes: violencia intrafamiliar, género y ciudadanía. Estas diferencias no son menores y se convirtieron en factores de conflicto para el colectivo.

Las tres etapas de la campaña fueron: sensibilización y alternativas sobre violencia intrafamiliar (octubre de 1998 a enero de 1999); información acerca de la propuesta legislativa: origen, promotores, objetivo y el proceso ciudadano (febrero de 1999), y convocatoria para que la población expresara su apoyo a la iniciativa e hiciera uso del derecho contemplado en la nueva Ley de participación ciudadana; esta etapa incluyó la recolección de firmas para

2. Destacan Megacable, periódico *Público*, Grupo Promomedios, Medios Estratégicos Publicitarios, TV Azteca Guadalajara, Grupo ACIR, Radiorama Guadalajara, Grupo DK, Audio Max, Canal 7 Guadalajara, AZM Post y Radio UdeG.

entregarlas al congreso el 8 de marzo de 1999 (Alatorre, s.f; 14, y documento elaborado por Andrea Medina, s.f.)

Se emitieron numerosos anuncios publicitarios en radio y televisión y se publicaron materiales promocionales, así como un encarte, con el resumen del contenido de la iniciativa de ley, en el periódico *Público*. Si se hubiera contratado comercialmente esta campaña, su costo habría oscilado entre tres y cinco millones de pesos. El respaldo altruista que otorgaron los medios fue excepcional.

Además, los medios dieron seguimiento a los trabajos sobre la iniciativa, generaron una opinión favorable al proyecto, mantuvieron el interés de la opinión pública en el tema e informaron acerca del trabajo legislativo de los diputados en ella (Alatorre, s.f: 15). Los contactos personales que estableció Andrea Medina fueron factores importantes para obtener estos logros.

A pesar de las bondades de esta campaña, la selección de su enfoque conceptual fue motivo de tensiones para Voces Unidas. Las opciones eran dos: una campaña de “choque”, que llamara la atención sobre el problema social de la violencia intrafamiliar, tuviera un fuerte impacto en la población y propiciara una respuesta favorable a la iniciativa; otra, de tipo educativo y propositivo, se centraba en orientar a los ciudadanos sobre sus opciones para intervenir en este proceso. La primera opción fue rechazada por el colectivo, con el argumento de que podría producir un efecto contrario. La de tipo educativo obtuvo mayor apoyo pero, en opinión de un sector del colectivo, ni el CIAM ni la agencia de publicidad respetaron esta decisión. Eso provocó tensión y polarización al interior del grupo (entrevista a Felipe Alatorre).

Por sí misma, la entusiasta participación de los medios de comunicación en la campaña para esta iniciativa popular ameritaría un doble análisis sociopolítico. Primero, de la decisión del colectivo de recurrir a ellos y de lograr utilizarlos. Aunque es evidente el apoyo que los medios pueden brindar a las causas ciudadanas, no es frecuente que las organizaciones sociales lo consigan ni que los medios estén interesados y dispuestos a concederlo. Entre otras razones, el costo impone fuertes restricciones. El segundo aspecto a analizar es qué motivó a estos medios a proporcionar su respaldo, técnico y altruista a esta causa ciudadana. No puede descartarse que la firma Medios Estratégicos Publicitarios tuviera un interés social en darla a conocer y participar en su avance. Tampoco puede ignorarse el probable beneficio para la empresa, en términos mercadotécnicos, al ser asociada a un tema

con amplio respaldo social. Por supuesto, esto no resta importancia ni valor al primer motivo. El altruismo nunca se da químicamente puro y quienes favorecen causas ciudadanas no tienen por qué ser ignorados por la sociedad. En entrevista, las dos informantes de esta firma mostraron preocupación por el tema de la violencia doméstica y un claro interés en su posible eliminación.

Los factores de conflicto interno en el colectivo

Las tensiones y los conflictos son previsibles e inherentes a proyectos sociopolíticos complejos, en los que interviene una pluralidad de grupos. Por otra parte, las organizaciones involucradas en el colectivo Voces Unidas enfrentaron varios tipos de limitaciones para resolver las dificultades que surgieron en el proceso social (financieras, operativas, ideológicas, etcétera).

En el colectivo Voces Unidas, a pesar de la delimitación de los campos comunes y los de especialidad, pronto surgieron diferencias, tensiones y riesgos de ruptura. Los principales conflictos estuvieron motivados por la estrategia de trabajo, el tipo de publicidad y la selección de los interlocutores con la sociedad y con los legisladores. Otro factor que, desde la creación misma del colectivo, produjo frecuentes tensiones internas fue la desconfianza de Andrea Medina de que alguien (del grupo o ajeno) plagiera el proyecto jurídico. Otro elemento que causó problemas fue la confrontación entre miembros del CIAM y varios actores locales, como el cardenal de Guadalajara y algunos de los diputados. En el manejo de los conflictos en Voces Unidas hubo varias etapas:

- Brotes de desconfianza desde diciembre de 1998; un ejemplo es la decisión acerca de los mensajes para la campaña en los medios de comunicación.
- Acuerdos en la desconfianza, como los establecidos por la mediación externa para resolver los conflictos emergentes (7 de enero de 1999).
- Tolerancia, al mantener el cumplimiento de las tareas programadas.
- Ausencia de acuerdos precisos.
- Redefinición del colectivo (7 de enero de 1999).
- Desconocimiento de Andrea Medina como representante común ante el Congreso local y expulsión del CIAM del colectivo (21 julio de 1999).

Estos hechos (varios de ellos se retomarán más adelante) dificultaron la acción coordinada del colectivo y repercutieron de manera negativa en la puesta en marcha del proyecto de la iniciativa popular.

LOS GRUPOS QUE APOYARON LA INICIATIVA

Estos actores fueron los intermediarios entre los promotores y los firmantes de las boletas de apoyo a la iniciativa de ley, que contó con el respaldo formal de 43 organizaciones. La relación de las organizaciones que dieron apoyo formal y real apareció en el video que elaboró el IMDEC: *Una historia que no termina* (véase el anexo I). Destacan las ONG de promoción del desarrollo, de mujeres empresarias, de apoyo a la mujer y feministas, de asistencia social (salud y protección a niños y jóvenes), de escuelas y centros educativos (desde el nivel preescolar hasta el universitario), religiosas (de pastoral social y universitaria), cívicas, de grupos urbano–populares, de derechos humanos, ecologistas, culturales y otras. Su número y diversidad demuestran el consenso social acerca de la necesidad de legislar en materia de violencia intrafamiliar. La intervención de estas organizaciones fue central para obtener el apoyo de la sociedad a la iniciativa.

A estas 43 organizaciones se sumaron otras 300 agrupaciones (entrevista a Felipe Alatorre), las que activaron sus redes y relaciones para motivar a sus integrantes a firmar en apoyo a la iniciativa. Estas agrupaciones actuaron como colaboradoras o promotoras de estos apoyos ante otros grupos, familiares, amigos o conocidos. Este dato es significativo y manifiesta el sistema de redes o vínculos sociales detrás de una actuación que a primera vista puede parecer sectorial o casi individual. En otros términos, el otorgamiento individual de las firmas de apoyo estuvo motivado por el efecto combinado de la campaña en los medios y de la intervención de este conjunto de organizaciones y grupos sociales.

LOS OTORGANTES DE LAS FIRMAS Y LA JORNADA CIUDADANA

La campaña de promoción a la iniciativa motivaba a los ciudadanos a que apoyaran “que se legisle en contra de la violencia intrafamiliar”. Debido a la novedad de la acción (es la primera iniciativa de ley que surge en el país a propuesta de los ciudadanos) no se podía recurrir a una experiencia social previa, pero el trabajo de promoción dio por resultado un número relevante de firmas de apoyo.

Se recolectaron firmas de finales de febrero a mediados de marzo de 1999, a través de: grupos promotores y apoyadores, que actuaron en más de 30 municipios del estado; distribución de materiales de información; convocatorias a centros de educación preescolar, básica y profesional; instituciones de atención a sectores vulnerables (niños de la calle, tercera edad, mujeres); organizaciones territoriales; instituciones culturales, de salud, de derechos humanos, y medios de comunicación.

La Ley de participación ciudadana de Jalisco exige, para que proceda la introducción de una iniciativa de ley en el Congreso, que firmen 0.5% de los electores. De acuerdo con el padrón en Jalisco, se trataba de obtener 18 mil firmas. En la jornada ciudadana se logró que 40,872 personas con credencial de elector manifestaran su respaldo a la iniciativa. A éstas deben sumarse las que otorgaron niños y jóvenes quienes, por su edad, no tenían credencial. Las firmas se obtuvieron en 114 municipios de los 124 que hay en el estado. La mayoría de los firmantes eran ciudadanos comunes, “de a pie”. En términos de género, 62% de las firmas fue de mujeres y 38% de hombres. Por ámbitos geográficos, más de 77% se obtuvo en la zona metropolitana de Guadalajara (*Público*, Guadalajara, 8 y 27 de marzo de 1999; Alatorre, s.f: 14).

Los primeros en firmar fueron el rector del ITESO, David Fernández, SJ, el obispo auxiliar de la arquidiócesis de Guadalajara, José Trinidad González, y el rabino de la comunidad israelita de Guadalajara, Lior Graizman (*Público*, Guadalajara, 26 de noviembre de 1998).

De los firmantes, muy pocos conocían los derechos incluidos en la Ley de participación ciudadana, entonces de reciente aprobación. Si por un lado la respuesta social fue alta, por otro, la información y la competencia entre los ciudadanos “comunes” fueron limitadas.

La vinculación entre los promotores de la iniciativa y los ciudadanos firmantes fue mayor en la fase previa a la entrega de la iniciativa de ley a la Cámara que en la que los diputados dedicaron a su debate. En la segunda, Voces Unidas realizó algunas reuniones de información, esporádicas, con los apoyadores, con asistencia escasa. Además, dio poco impulso a la participación posterior de los firmantes.

OTROS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS IMPLICADOS

En el proceso social y político al que dio origen la iniciativa de ley intervinieron nuevos actores, además de los promotores, apoyadores y firmantes. Sus posiciones no fueron uniformes. Unos se mostraron contrarios a la iniciati-

va. Otros, favorables. Incluso cuando se trató del mismo actor, las actitudes variaron con el tiempo: de simpatizantes pasaron a ser críticos. Una parte importante de estos actores tiene nexos con la iglesia. Fue el caso de los jerarcas católicos y de grupos sociales con fuerte influencia de ella. Otros fueron grupos civiles autónomos de la iglesia. Funcionarios del poder Ejecutivo y del Judicial externaron opiniones en el debate en torno a varios puntos controvertidos de la iniciativa.

La jerarquía eclesiástica

La iglesia católica y en especial los jerarcas son actores centrales en la vida social y política local. En la puesta en marcha de la iniciativa de ley, esto se comprobó en varios aspectos y etapas del proceso. Al analizar su actuación es obligado reconocer que no se trata de una institución monolítica. Existen en ella varias posiciones y corrientes. Las más notorias (por supuesto, no las únicas) son la progresista o liberadora y la tradicional o conservadora. Ambas intervinieron en el proceso por el que atravesó la iniciativa.

También es necesario asentar que, en el conjunto de la institución eclesiástica, la vigencia de los valores democráticos presenta una doble situación. Por una parte, como recuerda Linz, “el sistema mayoritario y representativo aparece por primera vez en la historia en las órdenes monásticas” (Linz, 1998: 75). Es decir, existe un nexo entre los procedimientos democráticos y las órdenes católicas que con frecuencia se olvida. Por otra parte, en el campo de las decisiones de los jerarcas, la aplicación de estos principios es francamente menor e incluso contraria. Un indicador es la concentración de poderes en el papa. Es el soberano absoluto del estado de la ciudad del Vaticano y concentra los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 1 de la Nueva Carta Magna de Vaticano, 2 de febrero de 2001). Al realizar un juicio sobre el nivel democrático de la iglesia católica deben tomarse en cuenta ambos tipos de prácticas: las monásticas y las vaticanas.

Debido a sus posiciones progresistas, Voces Unidas estableció contactos con José Trinidad González, obispo auxiliar de la arquidiócesis de Guadalajara. En una carta le manifestaron: “Consideramos de vital importancia el apoyo de la iglesia católica a la iniciativa [...] por lo que caminemos juntos, iglesia y sociedad, en proyectos sociales de interés común” (14 de mayo de 1999). En realidad, el respaldo inicial de la iglesia local provino de este obispo. Él articuló el apoyo a través de las parroquias de la diócesis. Para lograrlo,

envió un comunicado pidiendo su colaboración (entrevista a Elena Aguilar). Pero también apoyaron la iniciativa parroquias y católicos de Jalisco que pertenecían a otras diócesis (*Nueva Síntesis*, 2000). Esta contribución se materializó en firmas recolectadas. Con este fin, durante la etapa de su obtención, en muchas parroquias del estado se colocaron mesas a la entrada de los templos. Durante la misa dominical, los párrocos avisaban a los fieles que podían firmar al salir. Esto muestra que el clero católico progresista se mostró abiertamente en favor de la iniciativa y facilitó la obtención de firmas. Se estima que gracias a este respaldo se obtuvo 30% de las firmas recolectadas (entrevista a Óscar Ramos). Esta cifra es importante pero no representa a la mayoría de los firmantes.

Aunque no fue el único exponente de la posición conservadora de los jerarcas, el cardenal de Guadalajara, Juan Sandoval Íñiguez, la personificó. Su temperamento extrovertido y sobre todo su protagonismo aumentaron el margen de intervención local de la iglesia. Su posición ante la iniciativa fue oscilante. Al principio, al ponerse en marcha la campaña y los talleres estuvo en favor. Después, cuando la iniciativa se había introducido en la Cámara de diputados y se conoció su texto, se mostró abiertamente en contra. Llegó a declarar: “Fuimos manipulados y engañados” (“¡Se quiere destruir la familia!”, carta–desplegado del 1 de abril de 1999 y nota editorial en *Público*, Guadalajara, 28 de junio 1999). El arzobispo incluso llamó la atención al obispo José Trinidad González y a otros sacerdotes, quienes desde el principio apoyaron la iniciativa. Al final reiteró su apoyo a la misma.

La posición crítica del cardenal se debió en buena medida al dictamen que, a petición suya, elaboró el presbítero Antonio García Rangel. Una de las editoriales periodísticas que publicó sobre este asunto se titulaba “Golazo a la sociedad jalisciense”. Ahí sostuvo que “nos han dado gato por liebre. Resulta que fuimos manipulados y engañados”. El cardenal Sandoval envió una copia del dictamen al gobernador, el 28 de junio de 1999, y al secretario general de gobierno, a los diputados del estado y a los presidentes municipales de la zona metropolitana de Guadalajara. Como derivación de esta crítica, el 1 de abril de 1999 el cardenal expresó ante los medios su desacuerdo con el proyecto.

Las principales objeciones públicas a la iniciativa de ley fueron: su concepto destructor de la familia, el desdibujamiento de la autoridad paterna y la injerencia indiscriminada e indebida del estado en la privacidad de la familia, en violación a sus derechos naturales. En una reunión entre el colec-

tivo Voces Unidas y el secretario canciller del arzobispado se hizo patente el malestar en la arquidiócesis por las definiciones que se incluyeron en la iniciativa (documento interno, s.f.)

Para fundamentar la primera crítica, la argumentación era que se formulaba una concepción amplia e incluyente de los diferentes tipos de familia que se responsabilizan de personas menores de edad. Incluso se consideró que esta concepción significaba una puerta abierta para que se formalizaran matrimonios entre personas del mismo sexo. Esta crítica, igual que la expresada por el presbítero Antonio García Rangel, es infundada. La definición de familia en la iniciativa incorporaba elementos del concepto de familia que describe el Código Civil vigente en el artículo 258 en varias fracciones y el artículo 778. Por esto, el análisis de Antonio García Rangel es sesgado. Pero el cardenal asumió esta objeción como propia y, con base en ella, hizo declaraciones improcedentes.

Acerca del segundo tema (el desdibujamiento de la autoridad paterna), se insistía en que, ante la propuesta de erradicar métodos de educación con base en la violencia intrafamiliar, debía mantenerse el principio de autoridad, entendido como derecho de corrección de los padres a los hijos. Esta objeción obedece a una cultura machista (generalizada en el país y en el estado, de la que es parte y reproductor el autoritarismo arraigado de la iglesia). El cardenal se opuso a que se “pretenda llamar matrimonio a cualquier unión que sea por amor y quitar toda autoridad paterna, ya que no son coherentes con el ser y la vocación de la familia” (*Público*, Guadalajara, 1 de abril de 1999).

La tercera crítica (injerencia indebida del estado en la familia) responde al hecho de que la vida íntima de la familia es un ámbito en el que (aunque está disminuyendo) todavía existe una fuerte influencia de la iglesia (Cortés y Shibya, 1999). El hecho relevante es que en este asunto existían notables implicaciones ideológicas y culturales, y que la iglesia (sobre todo su sector tradicionalista) tenía un amplio margen de intervención en ellas. Esta implicación fue aprovechada por la parte de la iglesia que se oponía a la iniciativa. Por eso se rechazaba la propuesta de crear un instituto de prevención y atención a la violencia intrafamiliar, que coordinara la acción de las entidades del gobierno relacionadas con el tema. Se objetó que eso facilitaría que el estado se “entrometiera irresponsablemente” en el ámbito privado y éste se convirtiera en su espacio de maniobra. Desde la óptica de la jerarquía, reducir la intervención del estado significaba mantener la de la iglesia conserva-

dora. Pero esta objeción ignoraba que es responsabilidad inherente al estado proteger los derechos humanos de los individuos, los que son violados cuando existe violencia doméstica.

Organizaciones civiles y funcionarios públicos

Como era previsible, la iniciativa de ley no logró consenso entre todos los grupos sociales de Jalisco. Hubo organizaciones que, de acuerdo con la posición de la jerarquía eclesiástica, la criticaron. Como sucedió durante largo tiempo entre las organizaciones corporativas y el gobierno priista, estos grupos repitieron los argumentos de la jerarquía conservadora, sobre todo acerca de la definición de familia. Fue el caso de Alianza Fuerza de Opinión Pública (AFOP), organización local de corte conservador, y de personas cercanas a la extinta organización Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (DHIAC) (*Público*, Guadalajara, 24 de mayo de 1999). La vaguedad de las críticas era tal que el 6 de julio, en un programa en Radio Universidad, se afirmó: “detrás de Voces Unidas hay intereses oscuros”.

En un contexto distinto, el de las organizaciones ciudadanas independientes de la jerarquía católica, debe destacarse la intervención de la dirigente de la organización Círculo de Mujeres Por México y Para México (CMPMPM), Marisela Moguel. Ella consideró que se violó su derecho a ejercer la iniciativa popular y a pronunciarse sobre ella, porque no se cumplieron los plazos legales para su dictaminación por parte del Congreso (*Público*, Guadalajara, 22 de agosto 1999). Por eso pidió la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ). La comisión pidió al Congreso que respondiera a la ciudadanía y diera cauce a la iniciativa (*Público*, Guadalajara, 6 noviembre de 1999). Aunque su aprobación tardó, en la historia local son significativos ambos hechos: que los ciudadanos recurrieran a la CEDHJ para este tipo de asuntos, y la intervención de la comisión.

Las críticas de los jefes conservadores a la iniciativa de ley fueron retomadas por funcionarios públicos sobre quienes ese sector de la iglesia tenía mucha influencia. Así sucedió en la Secretaría General del Gobierno de Jalisco, cuando Fernando Guzmán Pérez Peláez, ex dirigente del DHIAC, era secretario de gobierno.

Estos hechos demuestran que existían posiciones diferentes en la sociedad local, la que no es monolítica sino plural. Estas diferencias se hicieron claras en relación con esta iniciativa de ley.

Los abogados

Por tratarse de una propuesta de ley, es de un interés central conocer la actuación y la postura de los abogados ante su texto.

Como ya se indicó, Andrea Medina es licenciada en derecho por el ITESO. Su tesis trató de la legislación sobre violencia intrafamiliar. Esta tesis fue la base para su propuesta de iniciativa de ley, y para elaborarla contó con el apoyo y la asesoría de muchos grupos y personas, incluidos abogados especialistas en derecho familiar. Con los abogados de Jalisco tuvo varias reuniones (documento interno, 7 de enero de 1999).

La propuesta inicial de ley que ella elaboró fue sometida a la opinión de varios grupos de abogados, entre ellos el integrado por juristas del SOJ del ITESO. Su coordinador, Martín García (quien desde febrero de 2001 también fue contralor mayor de la Contaduría de Hacienda en la Cámara de diputados local), manifestó serias reservas acerca de la iniciativa (entrevista a Andrea Medina y a Martín García Topete). El 23 de febrero de 1999, este grupo expresó que la propuesta no correspondía a las aspiraciones que generó el movimiento social (*sic*). Estos juicios no fueron del conocimiento de Andrea Medina ni de Voces Unidas, por lo que ninguno pudo contestar (entrevista a Andrea Medina y a Felipe Alatorre).

También opinó sobre la iniciativa de ley otro grupo de abogados, encabezado por Gabriel Gallo, miembro del Tribunal Federal Electoral en la región. Ese cargo le impedía aparecer públicamente en el proceso. Gabriel Gallo medió ante las críticas del grupo anterior de abogados, apoyó la iniciativa, trabajó de manera intensa en su mejora y presentó avances y propuestas parciales (entrevistas a Óscar Ramos y Felipe Alatorre). El equipo de Gabriel Gallo planteó cambios al texto de la iniciativa; con base en ellos se elaboraron varios borradores o nuevas propuestas parciales de la iniciativa, pero Andrea Medina reconoce que, la noche anterior a la entrega de la iniciativa en la Cámara de diputados, realizó cambios a la última propuesta de Gallo, la que había sido firmada por los miembros de Voces Unidas (entrevista a Andrea Medina). El colectivo no conoció estos cambios hasta varios días después de haber firmado y de que la propuesta se había entregado a la Cámara de diputados.

Varios asesores del Supremo Tribunal de Justicia y el responsable de Estudios Jurídicos del Gobierno del estado también expresaron sus reservas ante la iniciativa de ley (Aguilar y Alatorre, 2000: 67–68).

Guillermo Gatt, coordinador de la Licenciatura en Derecho del ITESO, informó: “realicé, cuando menos, cuatro reportes por escrito con relación a las diferentes propuestas y en las mismas determinar cuáles [...] eran indispensables para el tema de la violencia intrafamiliar y cuáles eran solamente deseables o accesorias [...] Además acudí a diversas reuniones, entre ellas, una con la dip. Rocío García Gaytán” (Carta a Gabriel Gallo, 23 de agosto de 2000).

Según su testimonio, Andrea Medina quería presentar en la Escuela de Derecho (probablemente se refiere a la licenciatura del ITESO), de manera directa y verbal, la iniciativa de ley que ella elaboró. Al parecer esto constituiría un medio para hacer aclaraciones y responder a las críticas que hicieron Martín García y su equipo a su propuesta inicial. Pero Medina sostiene que ella no supo de esas críticas y que nunca tuvo un encuentro directo con ellos para tratar este asunto. Los cambios que el equipo de Gabriel Gallo hizo al texto fueron del conocimiento del Colectivo Voces Unidas (entrevista a Andrea Medina).

Este breve recuento de las opiniones de varios especialistas acerca de la iniciativa de ley muestra cómo, a la complejidad inherente al problema de la violencia intrafamiliar, se añadían los puntos de vista diferentes y hasta opuestos entre los expertos. A pesar de que la mayor parte de las entidades de la república disponen de leyes sobre la materia, parece no haber consenso entre ellos acerca de este asunto.

El colectivo y las críticas a la iniciativa

Los pronunciamientos e intervenciones de los diferentes actores no fueron los únicos que se hicieron públicos en la fase anterior y posterior a la entrega de la iniciativa al Congreso local. Los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) registraron las opiniones de los representantes de distintas agrupaciones sociales y políticas. En buena medida eran variaciones sobre las ya comentadas.

Una parte importante del trabajo de comunicación y de cabildeo de Voces Unidas era responder a las críticas contra la iniciativa. En un boletín de prensa, el colectivo afirmaba que:

En la iniciativa no se menciona ni se propone alterar la definición del matrimonio. Se plantea una definición precisa para los efectos de la violencia que se pueda realizar dentro de ella, tomando en cuenta las defini-

ciones existentes en la legislación vigente. En cuanto a la autoridad paterna dentro de la familia, en la iniciativa no se pretende quitar o disminuir dicha autoridad; se plantea que ésta se ejerza de una manera que no afecte los derechos de seguridad y libertad de las personas, ya que el objeto de la iniciativa es precisamente la violencia intrafamiliar que entre sus causas es (*sic*) el desequilibrio de poderes y el mal entendimiento de la autoridad. En la iniciativa se propone fortalecer los vínculos familiares y favorecer el respeto de los derechos y obligaciones a través del reconocimiento de la autoridad con la única limitación de que en su ejercicio no se afecten los derechos fundamentales de las personas que integran a la familia (Boletín de prensa, 30 de abril de 1999).

En una carta al obispo auxiliar de la arquidiócesis de Guadalajara, Voces Unidas informó: “Los diputados integrantes de las comisiones que analizaban la iniciativa han reconocido y ha quedado claro que en la iniciativa no se pretende desdibujar la autoridad paterna ni reformar la institución matrimonial” (Carta, 14 de mayo de 1999).

Una parte delicada del cabildeo era mantener buenas relaciones con los jerarcas, tanto los progresistas como los conservadores. El cardenal, en particular, identificaba a la iniciativa, al colectivo y a Andrea Medina con el ITESO y en esa medida con la iglesia progresista, hacia la que él manifestaba fuertes reservas. Fue público que la relación entre Juan Sandoval y Andrea Medina no fue fácil ni tersa, lo que afectaba a la causa. El colectivo intentó suavizar y destensar la situación (entrevistas a Gabriel Gallo y Manuel García Navarro). Al parecer las relaciones entre Sandoval y Medina no mejoraron. Esto no favoreció a la iniciativa de ley e introdujo nuevas tensiones en el colectivo.

Si se valoran en conjunto los actores que participaron en la elaboración, la difusión y el debate en torno a esta iniciativa de ley, es obligado reconocer varios hechos relevantes. En primer lugar, al margen de su posición favorable o crítica, es relevante el total de grupos sociales e individuos que participaron en este proceso. Es difícil que una causa social logre captar el interés de una masa tan significativa. Por otra parte, si esta experiencia se compara con las que predominan en los procesos legislativos “normales”, la diferencia es muy significativa. Existe un número importante de leyes acerca de las cuales los ciudadanos no han tenido ninguna información, interés ni injerencia. Incluso ha habido leyes recientes a las que los mismos legisladores que

intervinieron en su aprobación no pudieron identificar después. Entre otros casos, esto sucedió con la propia Ley de participación ciudadana, la base para las formas de democracia directa en Jalisco. Es claro que la ley sobre la violencia intrafamiliar no padeció estos problemas; no puede negarse que originó un proceso amplio de intervención social. Por primera vez en Jalisco, participaron de manera activa en un proceso sociopolítico: ONG, grupos de expertos, la iglesia católica, grupos académicos y decenas de organizaciones civiles, hombres, mujeres, jóvenes y niños de la mayor parte de los municipios de Jalisco. Esta confluencia marca un hito en la historia del estado (documento interno, s.f.)

LA DELIBERACIÓN ENTRE CIUDADANOS

El análisis del nivel de deliberación entre quienes intervinieron en esta experiencia de democracia directa constituye una de las partes centrales de esta investigación. Para realizarlo es preciso distinguir tres aspectos: los dos tipos de deliberación; los asuntos sobre los que podía deliberarse, y la combinación del nivel de deliberación de los ciudadanos comunes con la competencia de los expertos.

Los dos tipos de deliberación

Es significativa la diferencia entre la deliberación que sostuvieron los expertos (en este caso, los abogados especializados en derecho civil, penal y administrativo), la que podían realizar los promotores de la iniciativa y la que estaba al alcance de apoyadores, firmantes y simples ciudadanos. En los tres casos puede haber deliberación, pero el grado de especialización es, por necesidad, distinto. La primera es de carácter técnico-jurídico; la segunda y la tercera son de orden sociopolítico, en sentido general.

Los temas a discutir

Entre los temas sobre los que era posible deliberar destacan seis:

- La seriedad del problema de la violencia intrafamiliar en Jalisco.
- Qué medios (legales, administrativos, educativos, etc.) emplear para abordar el problema en lo social.

- La pertinencia de promover el recurso legislativo para enfrentarlo.
- La conveniencia de recurrir a las formas de democracia directa para legislar sobre este tema.
- Qué aspectos de la violencia intrafamiliar legislar.
- Qué intervención podrían tener los ciudadanos comunes en el texto de la iniciativa o en alguna versión simplificada del mismo.

De acuerdo con lo expuesto, gracias a la campaña y los talleres los actores sociales implicados dispusieron de información suficiente acerca de los cuatro primeros temas. Es obvio que la competencia en el dominio de esa información fue mayor entre los promotores que entre los apoyadores y, desde luego, que entre los firmantes y la población en general. A lo largo de esta experiencia de democracia directa resultaron problemáticos los dos últimos aspectos: qué legislar y qué intervención podían tener los actores, en particular los ciudadanos comunes, en el texto de la iniciativa.

La combinación de competencias dispares

La posibilidad de combinar la deliberación de los ciudadanos comunes con la competencia de los expertos formaba parte de la discusión acerca del grado de participación que podrían tener los diferentes actores en el texto de la iniciativa.

Acerca de este tema son importantes los siguientes datos: poco después de que se formalizó el colectivo (la fecha probable es septiembre de 1998), sus integrantes disponían de una copia de la tesis de Andrea Medina para obtener la licenciatura en Derecho por el ITESO, documento base para la iniciativa de ley. También obtuvo una copia (es probable que gracias a algún miembro del colectivo) Raúl Padilla, quien fue rector de la Universidad de Guadalajara y diputado estatal por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuando se constituyó el colectivo y dieron comienzo los trabajos para poner en marcha la iniciativa. Una de las preocupaciones de Andrea Medina era que Padilla utilizara esa tesis para formular en la Cámara local, por su cuenta, una propuesta de ley sobre el tema de la violencia intrafamiliar (entrevista a Andrea Medina). Felipe Alatorre aclara que en vista de este temor, probablemente fundamentado, ella podía haber registrado ante un notario su autoría del texto, para evitar su utilización, en contra de su voluntad, por parte de otro (entrevista a Felipe Alatorre). Esto podría haber solucionado

las reservas de Andrea Medina a que la iniciativa fuera conocida por personas e instituciones ajenas al proyecto.

Con base en su tesis, Andrea Medina elaboró la primera propuesta de la iniciativa de ley, una parte fundamental de la información que era necesario conocer. Su disponibilidad constituyó un factor de equívocos y tensiones para el colectivo, en su relación con actores individuales, grupales, públicos o privados.

Según Medina, los miembros del colectivo dispusieron de este texto inicial. Ella alude de manera específica a que lo conocían Óscar Ramos (de la Alianza Cívica y del IMDEC) y Felipe Alatorre (del CIFS del ITESO). A través de Felipe Alatorre lo obtuvieron el rector del ITESO, David Fernández, SJ, y Martín García Topete. A Gabriel Gallo se lo entregó Andrea Medina. También lo obtuvieron el presbítero Antonio García Rangel (quien realizó una crítica sesgada de la iniciativa) y la directora de la firma Medios Estratégicos Publicitarios. Hubo versiones posteriores que en realidad eran desarrollos de la primera. Felipe Alatorre confirmó que hubo tres o cuatro borradores de la iniciativa. El texto “final” se entregó al colectivo el 25 de marzo de 1999 pero, un día después, una versión diferente se entregó a la Oficialía de Partes de la Cámara de diputados local (entrevistas a Andrea Medina y Felipe Alatorre).

La mayoría de los apoyadores y firmantes, como la ciudadanía en general, no dispusieron de ninguna de estas versiones sino de un resumen de siete páginas, que apareció como encarte en el periódico *Público*.

Para justificar estos hechos, Andrea Medina adujo tres razones: el temor de que alguien se apropiara del proyecto antes de que fuera legislado, el hecho de que el texto estaba inconcluso y la improcedencia de entregarlo al gran público, el que no tenía competencia para opinar acerca de él.

La validez del primer argumento depende de quién fuera el destinatario del texto. Es obvio que no puede darse el mismo trato a quienes participan de manera directa en el proyecto (los miembros de Voces Unidas) y a quienes se solicitó un apoyo específico (institucional, financiero o técnico), que a los apoyadores y simples desconocidos. El argumento de la situación inconclusa del texto es válido en parte, porque era factible saber cuándo se podía discutir cada borrador o, en su caso, sus puntos controvertidos. En esa medida, podían ser dados a conocer oportunamente. El tercer argumento (la improcedencia de entregar el texto a un público incompetente) se relaciona con la diferencia entre la deliberación de carácter técnico-jurídico y la de orden sociopolítico en general.

El acceso al texto

Miembros del colectivo y varias personalidades y ciudadanos locales solicitaron, varias veces, conocer el texto de la iniciativa. Las peticiones de los integrantes del colectivo se detallan más adelante. Un ejemplo de las restantes es que, en diciembre de 1998, Óscar Ramos afirmó que el obispo auxiliar José Trinidad González y el cardenal Juan Sandoval querían una copia del borrador. Andrea Medina sostiene que ella estaba dispuesta a proporcionarla pero exigía realizar antes, de manera personal y directa, una presentación verbal. En realidad, la copia no se entregó a estos jerarcas de la iglesia. En respuesta a una nota publicada el 17 de julio de 1999 por Rubén Alonso, del periódico *Público*, Andrea Medina envió a este medio una carta, en la que informa que “a finales de 1998 [...] la iniciativa estaba casi terminada, a todos se les presentaron los borradores de dicha iniciativa y desde entonces se estuvo en toda la disposición para discutirla y enriquecerla” (carta aludida y comunicado personal al autor de este libro).

En realidad, Andrea Medina parece referirse a una versión posterior a la primera, puesto que la entrega al Congreso se realizó en marzo de 1999. Felipe Alatorre aclaró que el colectivo tuvo acceso a esa versión como resultado de acuerdos logrados a través de intermediación externa, en enero de 1999. Dijo textualmente que se obtuvo “por la presión ejercida a través de los mediadores” (entrevista a Felipe Alatorre). Estas precisiones dejan la sensación de que había solicitudes del texto que no se atendían y que las dilaciones, los forcejeos o las negativas, al no aclararse, producían tensiones.

En seguida se retoman las variables y los indicadores de la teoría de la democracia deliberativa, para analizar el nivel de deliberación logrado en esta experiencia de democracia directa, considerándolos a través de la participación de los actores principales.

Espacios de discusión

La función del espacio público es generar ámbitos donde los ciudadanos puedan plantear, tematizar y debatir los asuntos de interés general. En Jalisco se abrieron muchos de ellos para discutir públicamente el tema de la violencia doméstica y la procedencia de la iniciativa de ley.

Resulta esclarecedora la posición de Andrea Medina: “Creemos importante crear un espacio de concertación permanente que fortalezca la acción coordinada y conjunta de organizaciones civiles y sociales con objeto de inci-

dir en las políticas legislativas y de desarrollo de la sociedad civil de Jalisco” (documento escrito por Andrea Medina, s.f.) En el calendario de actividades de la Comisión Jurídica y de Cabildeo del Colectivo, presidida por Andrea Medina, estaban programadas, de octubre de 1998 a junio de 1999, las siguientes acciones: “Elaborar un directorio de personas claves para que revisen el proyecto jurídico. Realizar juntas de trabajo para elaborar el proyecto definitivo con las observaciones de las personas claves. Realizar reuniones con los diferentes grupos interesados en hacer observaciones a la propuesta” (documento interno, s.f.) Ambos planteamientos dan a entender que, además del colectivo, estaba previsto dar a conocer el texto a otras organizaciones, grupos y personas claves.

Si se analiza este asunto por tipo de participante, intervinieron en calidad de expertos, por una parte, Andrea Medina como autora de la propuesta inicial de ley; por otra, los equipos de abogados coordinados por Martín García Topete y Gabriel Gallo. Otros expertos fueron los colegios de abogados y los juristas del poder Judicial, con quienes la interlocución fue mucho menor. Entre estos abogados los espacios de discusión fueron las sesiones de trabajo entre Medina y los equipos coordinados por García y Gallo. Aunque se llevaron a cabo de manera casi privada y sus resultados no trascendieron a la opinión pública, abordaron un asunto público y tenían como fin someter la propuesta inicial de ley y las subsecuentes a la opinión de especialistas, corregir sus posibles limitaciones y reforzarla en el aspecto técnico. Es decir, este espacio de expertos se constituyó para encontrar la manera más adecuada de plantear, con base en las técnicas legislativas correspondientes, la propuesta jurídica de la iniciativa popular de ley.

Los miembros del colectivo realizaron numerosas sesiones internas de trabajo y de discusión para definir la estrategia y la táctica para el proceso de esta iniciativa popular. Estas sesiones se regían por el principio de la discusión abierta de los temas y la búsqueda de acuerdos. Hubo también algunas sesiones dedicadas a informar los avances en el texto de la iniciativa, pero no tanto para discutirlo. Estos hechos muestran que, aunque no hubo estudio ni deliberación, en el grupo promotor se hicieron alusiones a estos procedimientos (entrevista a Andrea Medina).

El colectivo también realizó foros y talleres académicos, los que operaron como espacios de deliberación. Por ejemplo, como parte del proyecto de la iniciativa popular, el CIAM realizó los días 22 y 23 de abril de 1998, el taller nacional Violencia intrafamiliar, legislación y su aplicación, para revisar las leyes de cada estado en lo concerniente a este tema. Lo convocaron la

Comisión de Equidad y Género del Congreso del estado de Jalisco, el gobierno del estado de Jalisco y el colectivo Voces Unidas. En octubre de 1999, se realizaron diversas acciones con el lema “El tiempo se acaba”. Entre ellas estuvieron dos foros académicos: uno donde se analizó la figura de la iniciativa popular y el segundo dirigido al análisis de los modelos de atención de la violencia intrafamiliar (Alatorre, s.f: 15). Además, el 23 y 24 de noviembre de 1999, el colectivo organizó el foro interinstitucional Dimensiones, manifestaciones y modelos de atención de la violencia intrafamiliar, en el Museo Regional de Guadalajara. Asistieron funcionarios e investigadores del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Jalisco (DIF), de la Procuraduría de Justicia y de la Universidad de Guadalajara (*Público*, Guadalajara, 23 y 24 de noviembre de 1999).³

Estos foros y talleres fueron distintos de los que el CIAM realizó como parte de la campaña en apoyo a la iniciativa popular. Fueron también independientes de los que el IMDEC efectuó con el mismo fin. El esquema de los realizados por el CIAM era:

- La existencia, la gravedad y las manifestaciones del problema de la violencia intrafamiliar.
- Los mitos sobre el tema.
- Su situación en Jalisco.
- Las vías para resolverlo.
- Las limitaciones de la ley vigente.
- La propuesta de la iniciativa de ley.
- El cambio de la ley vigente.
- Las firmas necesarias para modificarla (entrevista a Andrea Medina).

Destinados a apoyadores y potenciales firmantes y convocados por el colectivo, se realizaron, sobre todo por parte del IMDEC, 50 talleres con grupos de diferentes orientaciones, para difundir el tema de la violencia doméstica y la mejor manera de enfrentarlo. Además, el colectivo se reunía periódicamente

3. Con anterioridad, el CIAM había organizado el Simposio sobre Violencia contra la mujer, en noviembre de 1995 y, junto con el DIF Jalisco, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJEJ), el Instituto Jalisciense de Asistencia Social (IJAS) y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), el III Foro Contra la violencia hacia las mujeres: acciones en Jalisco, en noviembre de 1997.

te con varios de estos grupos para informar los avances logrados y las próximas actividades a realizar.

Fue importante la estrategia de comunicación que empleó el colectivo y, gracias a ella, la creación de varios miniespacios públicos, cuya articulación constituyó un espacio público real. De este tipo fue la campaña en prensa, radio y televisión. En la prensa se publicaron inserciones, entrevistas a miembros del colectivo y encartes. Se organizaron también varias ruedas de prensa. En la radio se difundieron anuncios, entrevistas, programas con teléfono abierto y programas fijos semanales, dirigidos por miembros del colectivo (el IMDEC, entre otros). En televisión se presentaron foros abiertos al público y entrevistas a miembros de Voces Unidas. Los foros en radio y televisión fueron 25, en su mayoría abiertos a la participación de la audiencia.

Estos espacios permitieron difundir información, comunicarse con la población, sensibilizar y educar a los ciudadanos y generar ámbitos de reflexión. En conjunto, dieron lugar a un espacio público real para discutir un tema de interés general.

Ideas y propuestas

La argumentación y discusión de los diferentes planteamientos son elementos centrales en la deliberación. En seguida se evalúa si esta práctica se materializó en el caso de la iniciativa de ley, y quiénes la ejercieron.

El conocimiento de la técnica legislativa no puede improvisarse. Por eso la deliberación acerca de los aspectos jurídicos de la iniciativa constituía un asunto de especialistas. Sólo ellos podían formular observaciones y propuestas de corte legal al texto de la iniciativa y sostener una discusión técnica, un debate entre expertos. Martín García y su equipo mostraron reservas a la iniciativa. Formularon más de cien observaciones acerca de su inconstitucionalidad, la improcedencia de multas, las contradicciones con el Código Civil, etc.⁴ El equipo coordinado por Gabriel Gallo se interesó en la propuesta inicial pero propuso cambios al texto, sobre todo en la parte administrativa. Aconsejó eliminar la parte que se refiere al concubinato y a la filiación

4. El colectivo y Andrea Medina, en particular, no aportaron información acerca de la posible respuesta a estas observaciones.

(*sic*) porque “eran demasiado avanzadas y podían poner en riesgo todo lo demás”. A sugerencia de Gallo se incorporó en el texto la definición de familia que aparece en el Código Civil, para evitar su posible interpretación negativa (entrevista a Gabriel Gallo). Esto indica que hubo interlocución entre Andrea Medina y el equipo de Gabriel Gallo y que este último participó en la fundamentación jurídica de la iniciativa.

Aunque estas intervenciones son importantes, también es notorio que la deliberación no se abrió a los abogados de otras universidades (como la Universidad de Guadalajara o la Universidad Panamericana). Se hizo de manera tangencial con otros equipos de expertos (el Colegio de Abogados, los abogados del Poder Judicial, etcétera). La explicación parece ser que el ITESO consideró que había aportado suficientes abogados a este proyecto, por lo que no era necesario recurrir a los de otras universidades (entrevista a Andrea Medina).

El colectivo Voces Unidas debatió ampliamente en torno a los cuatro temas mencionados: la seriedad del problema de la violencia intrafamiliar en Jalisco, qué medios emplear para abordar el problema, la pertinencia del recurso legislativo para enfrentarlo y la conveniencia de las formas de democracia directa para este proceso. Además, los miembros del colectivo sostuvieron sesiones de trabajo acerca de la pertinencia de proponer la iniciativa y del mejor medio para hacerlo. Los promotores deliberaron en torno a la estrategia para sensibilizar a la población acerca de la violencia intrafamiliar y para decidir el plan de acción en la relación con los diputados. También se deliberó mucho acerca de cómo presentar la propuesta en los medios de comunicación: formas de promoción, tipo de anuncios para radio y televisión (entrevista a Marisela Moguel). Hubo dos grandes brechas en las deliberaciones del colectivo: una fue que hubiera limitaciones para debatir, de manera explícita, abierta y extensa, acerca del texto; otra, el hecho de que sus integrantes no conocieran la versión entregada al Congreso.

Acerca de las limitaciones para debatir el texto jurídico o la propuesta de iniciativa de ley, una de las partes centrales del proyecto, varios integrantes de Voces Unidas sostuvieron que tenían derecho a conocerlo y a opinar acerca de él: “Desde el inicio, fuimos claros en decirle [a Andrea Medina] que respetábamos la autoría pero que, si nos invitaba a una iniciativa de este tipo, nos invitaba también a hacer propuestas a ella; no solamente a hacer la campaña sin discutir el contenido” (entrevista a Elena Aguilar). Afirmaron que en diferentes ocasiones solicitaron a Andrea Medina conocer el texto. El

CIFS del ITESO llegó a plantear que, de no entregársele, se desligaría del proyecto (entrevista a Felipe Alatorre).

Como ya se indicó, el colectivo pudo disponer de varios borradores. Sin embargo, no existen datos que demuestren que deliberaron acerca de ellos. Aun con estas posiciones y solicitudes, los miembros del colectivo tenían clara la intervención que podían tener en el texto. Reconocían sus limitaciones jurídicas: no disponían de la competencia para, por sí mismos, hacer una evaluación técnica del texto ni para aportar correcciones o adiciones. Ante esta situación, es notorio que no se llevara a cabo una presentación de la propuesta de ley ni un debate acerca de ella entre los miembros del colectivo y una selección de abogados, elegidos por mutuo acuerdo. De haberse realizado, Voces Unidas podría haber dispuesto de puntos de vista distintos a los de Andrea Medina y de conocimientos suficientes para defender la pertinencia de la iniciativa que se llevaría al Congreso. Esta posibilidad fue planteada por algunos miembros del colectivo pero no logró materializarse (entrevista a Felipe Alatorre).

La deliberación entre los promotores o conductores de los talleres y los participantes fue amplia en torno a la violencia intrafamiliar como problema social y a la necesidad de legislar sobre ella, así como acerca de la estrategia para enfrentarlo. Es decir, se dio deliberación amplia sobre cuatro de los primeros asuntos acerca de los que era posible deliberar y para la toma de las decisiones procedentes.

Además, de manera periódica el colectivo se reunía con el mayor número posible de apoyadores para:

[...] exponerles los avances, compartir con ellos la idea de cómo pensábamos hacer las cosas, de manera que la gente pudiera opinar, criticar, proponer, comprometerse en tareas [...] La experiencia deliberativa fue sobre la estrategia organizativa, sobre con quién había que trabajar, sobre el proceso ciudadano. Se me hace difícil dejar eso y no incorporarlo como parte de un proceso ciudadano, de democracia [...] es parte de un proceso de generar iniciativas desde la gente (entrevista a Elena Aguilar).

Andrea Medina consideraba que no era conveniente analizar o discutir el texto inicial de la iniciativa de ley o versiones parciales del mismo en los 50 talleres y 25 foros que organizó Voces Unidas. Por eso no se dio ahí este debate. Esta decisión parece razonable, por la prácticamente nula competencia de los participantes en los aspectos jurídicos de la propuesta. En estos

encuentros populares se planteaba el problema de la violencia doméstica y la estrategia a seguir para erradicarlo. Al mismo tiempo, se esperaba que se podrían plantear sugerencias para alimentar el aspecto jurídico de los borradores posteriores de la iniciativa. Pero las ideas y propuestas fueron limitadas y surgían más por rechazo a la ley entonces vigente en Jalisco, que por la formulación de auténticas líneas nuevas. Sin embargo, aun sin abordar el texto de la iniciativa de ley, habría sido posible analizar su estructura y sus planteamientos centrales. Algunos miembros del colectivo aducían, con razón, que no se debería negar esta oportunidad a los grupos de apoyadores. En sus propias palabras: “La mayoría de las instituciones [del colectivo] estábamos de acuerdo en que el documento jurídico, presentado en una versión más digerible, tenía que discutirse, si no con cada ciudadano, por lo menos con algunos grupos amplios” (entrevista a Elena Aguilar).

Esta propuesta hacía pensar en la lógica interna y las tesis centrales de la iniciativa (incluidas en el encarte de siete hojas en el periódico *Público* y conocidas por los apoyadores y firmantes), al sostener que era posible que grupos más amplios intervinieran en la discusión acerca de si se aceptaban ambas. A este nivel parecían factibles la presentación de ideas y el intercambio de argumentos. Pero la información obtenida acerca de los talleres y foros indica que en ellos escasearon el intercambio y las propuestas.

No obstante lo anterior, según testimonios recogidos en algunas entrevistas, los participantes en talleres y foros solicitaron varias veces conocer el texto completo de la iniciativa de ley, no sólo su resumen, el que al parecer no fue suficiente para que los grupos apoyadores y los firmantes pudieran externar ideas y propuestas. Existe una ambivalencia (incluso una posible incongruencia) entre los deseos y las capacidades de deliberación competente. La experiencia de esta iniciativa no arroja pistas suficientes acerca de cómo conciliar ambos extremos.

María Marván sostiene que, por medio del recurso a la iniciativa popular, en Jalisco “hemos aprendido que la formación de leyes puede ser un ejercicio de deliberación social” (*Público*, Guadalajara, 27 noviembre 1999). El adjetivo “social” es pertinente para distinguir esta deliberación de la de carácter técnico, es decir, la realizable entre expertos. Como ya se indicó, esta última pudo lograrse, aunque en parte, en los dos equipos de abogados. Los datos muestran con claridad que la deliberación social se dio en torno a la estrategia y la táctica para enfrentar la violencia doméstica. Pero, ni al interior del colectivo ni entre promotores, apoyadores o firmantes existió deliberación, en sentido estricto, en torno al texto de la iniciativa ni a su

posible discusión y mejora. En esa medida, fue limitada la presentación de ideas y propuestas, igual que el consiguiente enriquecimiento de las distintas versiones de la iniciativa de ley.

Diferentes perspectivas

En esta variable está implícito el supuesto de que entre los deliberantes existen puntos de vista distintos acerca de las posiciones ideológicas, programáticas o tácticas a asumir; de otro modo no tendría sentido deliberar. En otros términos, entre los participantes no tiene por qué haber consenso, porque la unanimidad no es realista ni eficiente (Fearon, citado en Elster, 2001: 85).

En su mayoría, los planteamientos sobre la iniciativa de ley que externó el equipo de abogados coordinado por Martín García fueron muy diferentes a los de Gabriel Gallo y su equipo. Los de ambos difirieron, en numerosos aspectos, de los que sustentaba Andrea Medina. En opinión de ella, con Gabriel Gallo “tuvimos discusiones muy fuertes, sobre todo porque planteaba la violencia doméstica como asunto cíclico y recurrente”, lo cual, según su punto de vista, no era válido. También sostiene que Gabriel Gallo “no respetó los acuerdos logrados [...] y que modificó muchísimas cosas [...] esenciales” (entrevista a Andrea Medina). Gabriel Gallo opina que los cambios que Andrea Medina realizó después no fueron importantes (entrevista a Gabriel Gallo). Parece que Gabriel Gallo sostiene que se mantuvieron sus propuestas y que Andrea Medina insiste en que ella logró dar marcha atrás a las modificaciones introducidas por el abogado. De hecho, ella reconoce que la noche anterior a la entrega de la iniciativa en la Cámara de diputados realizó cambios a la propuesta de Gabriel Gallo, por no considerarla adecuada (entrevista a Andrea Medina).

En este diálogo entre expertos es significativo que, de los tres grupos de abogados que participaron, la intervención del equipo de Martín García Topete fue, en buena parte, cuestionadora de la iniciativa. Aunque al principio tenía una posición favorable, en el último momento Andrea Medina rechazó parte de las propuestas del grupo de Gabriel Gallo; en su opinión, la intervención del Colegio de Abogados no arrojó resultados significativos (entrevista a Andrea Medina).

Como ya se indicó, en el colectivo hubo posiciones encontradas acerca de la estrategia y la táctica a utilizar. Las diferencias de concepción se dividían entre garantizar la aprobación de la iniciativa de ley o propiciar un proceso “ciudadanizador” de los participantes. También surgieron discre-

pancias acerca del tipo de campaña. La mayoría se inclinaba por recurrir a los talleres como medio educativo pero otros preferían utilizar los medios de comunicación, porque podían lograr un impacto más rápido en los firmantes potenciales.

Por las razones expuestas, en el colectivo no fue posible debatir sobre las diferentes versiones del texto, ni definir posiciones diferentes ante ellas, ni plantear nuevas perspectivas.

Al describir a las organizaciones que integraron el colectivo y a los grupos apoyadores, se aclaró que su composición interna era plural en términos socioeconómicos, con notables diferencias en objetivos e intereses y trayectorias organizacionales muy distintas. Había diferencias de clase, de ideología, de programas y de tácticas. La información acerca de los firmantes es menos precisa, aunque es razonable suponer que su pluralidad era mayor. Además, durante la campaña otros grupos criticaron varias propuestas de la iniciativa.

Estos datos hacen evidente que el logro de que se acordara presentar al Congreso esta iniciativa de ley no fue resultado de una homogeneidad en los grupos ni de coincidencia en sus posiciones.

Acuerdos

Puesto que un acuerdo no implica consenso ni unanimidad entre los participantes, lo decisivo, en términos de deliberación, es comprobar si la solución a la que se llegó estaba predefinida o se construyó en el espacio público, en el diálogo entre los integrantes.

Entre los abogados expertos que participaron en este proyecto de ley, Gabriel Gallo y Andrea Medina llegaron a un acuerdo fundamental acerca de la versión de la iniciativa de ley que elaboraron en conjunto. Para Andrea Medina este acuerdo, resultado de varias sesiones de trabajo, sólo fue vigente por un día, como se verá más adelante.

En el seno del colectivo, a pesar de las importantes diferencias entre sus integrantes, al final hubo varios acuerdos importantes, sobre todo en torno a los cuatro temas ya asentados. Destacan los que se relacionan con la idea de legislar sobre el tema de la violencia intrafamiliar por medio de las formas de democracia directa, así como sobre los aspectos operativos (la estrategia y la campaña a utilizar). Pero el principal acuerdo se dio en torno a la versión del texto de la iniciativa de ley, firmada por los integrantes el 25 de marzo de 1999, un día antes de su entrega a la Cámara.

En la sociedad local, el interés por enfrentar la violencia intrafamiliar se expresó en las firmas proporcionadas: 40,872 con credencial de elector, más otras miles de apoyo solidario; sin duda, una amplia base social.

Estas coincidencias entre las prácticas ciudadanas analizadas y algunas variables de la democracia deliberativa no se deben a que los promotores del proyecto hayan adoptado esta teoría de manera explícita; más bien derivó del tipo de educación popular en el que se basa el trabajo social del CIAM, el IMDEC y el CIFS del ITESO, integrantes del colectivo Voces Unidas. Se trata más de una práctica educativa que de la incorporación de una teoría específica sobre la democracia. Sin embargo, al mismo tiempo esta “coincidencia” demuestra tres aspectos centrales: los elementos deliberativos presentes en la experiencia analizada, la pertinencia de la teoría seleccionada y su capacidad heurística para interpretar el objeto de estudio.

Un hecho relevante en la captación de las firmas fue que se estableció una cadena de “confianzas” entre quienes intervinieron: para apoyar a la iniciativa de ley, los firmantes confiaron en los apoyadores, éstos en los promotores y éstos a su vez en Andrea Medina, como elaboradora del texto. Esta actitud es parte de un rasgo cultural local: se otorga confianza a los socialmente “conocidos”. Esta confianza existe también entre los ciudadanos predispuestos a apoyar las “buenas causas” sociales y las ONG que las promueven, pero no es incondicional.

La imagen social de las ONG es favorable en los círculos donde tienen influencia. En el resto de la sociedad no lo es tanto; hay actitudes poco claras e incluso desconfianza inicial hacia ellas. En el caso de esta iniciativa, el apoyo fue resultado del reconocimiento de los ciudadanos a las ONG locales que la promovieron, gracias a su trayectoria y sus intervenciones públicas, de manera acumulativa. Vista así, la confianza tiene un aspecto positivo pero es claro que un ejercicio responsable de los derechos políticos (en este caso los de la democracia directa) supone ciudadanos informados, competentes y deliberantes, que actúan con conocimiento de causa y no sólo con base en la confianza social preexistente.

Cómo se rompió el acuerdo sobre el texto final

El documento de la iniciativa de ley que se entregó al Congreso no fue el firmado por los integrantes de Voces Unidas: la noche anterior a su recepción, Andrea Medina introdujo 44 cambios en el texto. Algunos eran de forma y otros hacían precisiones al texto original, aunque también se incluye-

ron nuevos artículos. La exposición de motivos cambió por completo. Para documentar estos cambios, el IMDEC, la Coordinadora de ONG de Mujeres y el ITESO realizaron, el 15 de abril de 1999, un análisis con la relación detallada de las modificaciones, por medio de la comparación entre el texto firmado y el que se entregó a la Cámara (documentos internos, 15 y 27 de abril de 1999). Estos cambios, “de última hora” en sentido estricto, no fueron conocidos por el colectivo (entrevista a Felipe Alatorre); tampoco supieron de ellos los grupos, las instituciones ni las personalidades que contribuyeron al éxito del proyecto y apoyaron la iniciativa. Este incumplimiento del acuerdo se dio antes del desconocimiento de que fue objeto Andrea Medina por parte del colectivo, en julio de 1999. Por ello, rompió las débiles bases deliberativas en torno al texto.

Si se hace un balance del conjunto de esta experiencia, es claro que en las cuatro variables analizadas (espacios de discusión creados, presentación de ideas y propuestas, pluralidad de perspectivas y acuerdos logrados) existe una diferencia notable entre el nivel de deliberación en torno a la mayoría de los aspectos implicados (la seriedad del problema de la violencia intrafamiliar en Jalisco, qué medios emplear para abordar el problema, la pertinencia del recurso legislativo para enfrentarlo y la conveniencia de las formas de democracia directa para este proceso) y los dos que tienen que ver con el texto de la iniciativa de ley y con la posibilidad de combinar la deliberación de carácter técnico y la de tipo sociopolítico. Es una constante en los cuatro tipos de actores considerados (los expertos, el colectivo Voces Unidas, los grupos apoyadores y los firmantes).

No obstante, quienes desde el inicio de esta experiencia conocieron el texto (los expertos) pudieron actuar de manera deliberativa en torno a él. Por parte del colectivo, la deliberación entre sus integrantes fue limitada y, puesto que las diferentes versiones del texto fueron desconocidas por los apoyadores y firmantes, la falta de deliberación no les es imputable.

También es significativo que los intentos de lograr algún grado de deliberación al discutir el resumen de siete páginas resultaron insuficientes y derivaron en el reclamo por conocer el texto completo. Es cierto que sólo asumió esta actitud una parte de los apoyadores, no la mayoría, pero este dato indica que querían deliberar sobre el texto de la iniciativa. Además es evidente que en esta experiencia no se descubrió cómo vincular la deliberación técnica con la sociopolítica, una cuestión central desde el punto de vista de los actores sociales. No procedía organizar una discusión entre abogados y el público en general pero, sin caer en un populismo ineficaz, ya se apuntó que

una posible salida era llevar a cabo (previa entrega y lectura del texto) una presentación de la propuesta y un debate sobre ella entre los miembros del colectivo, los apoyadores, que demostraron interés en conocer el texto completo, y una selección de abogados, elegidos por mutuo acuerdo. De haberse hecho esto, los actores no expertos podrían haber participado en la deliberación, al mismo tiempo técnica y sociopolítica, con información y competencia suficientes.

En este primer ejercicio de las formas de democracia directa en el país parece no haber quedado claro que se trataba de una iniciativa popular, de los ciudadanos (no del grupo promotor ni de su representante legal) y que por ley involucraba a todos los habitantes de Jalisco con credencial de elector. Ellos ejercerían su nuevo derecho político. Como en todo proyecto innovador, los promoventes directos son minorías activas y consistentes (Lechner, 1984; Moscovici, 1979) pero quienes le dan peso y legitimidad son las bases sociales activadas. En este caso, las actuaciones del grupo promotor y su representante legal eran condición necesaria pero no suficiente para otorgar carácter ciudadano a esta experiencia. En consecuencia, el acento debía estar en la participación informada, competente y deliberante de los ciudadanos.

Parece pertinente retomar el tema de la producción y el consumo de discursos políticos considerados “legítimos” y la tendencia de las minorías (los profesionales de la política, los notables, los intelectuales, los dirigentes de ONG) a apropiárselos.

Si se aplica este supuesto al objeto de estudio, puede sostenerse que Andrea Medina logró que la producción del discurso (el texto de la iniciativa de ley) emanara de un sector de la sociedad (las ONG especializadas en la violencia doméstica, en particular el CIAM), no de profesionales de la política o de notables. Es un mérito indudable. Pero, al mismo tiempo que productora, operó en parte como apropiadora de ese discurso. En esa medida, el resto del colectivo, los grupos apoyadores y los firmantes intervinieron como consumidores, no tanto como elementos deliberantes en su elaboración.

Conflicto y ruptura

El hecho de que Andrea Medina se apropiara en parte de los textos de la iniciativa y, sobre todo, los cambios que realizó a la versión firmada por el colectivo, aumentaron la tensión interna en Voces Unidas. Las posiciones se polarizaron y fue imposible llegar a una solución. Por eso, a pesar de los acuerdos en la sesión de intermediación con asesores externos y de que el

colectivo había autorizado que Andrea Medina fuera su representante común ante la Cámara de diputados, se decidió retirarle esa función: fue desconocida de manera formal por el colectivo y el CIAM fue expulsado de él.

Los otros cuatro integrantes del colectivo: el IMDEC, el ITESO, la Alianza Cívica y la Coordinación de ONG de Mujeres de Jalisco firmaron el desplegado en la prensa donde se anunció esta decisión. Su argumento fue que Andrea Medina actuó “sin consenso del colectivo y hablando a nombre de éste sin acuerdo previo, arguyendo la representación común y la coordinación de la comisión jurídica y de cabildeo que se le confirió inicialmente [...] Estas decisiones y acciones unilaterales vienen poniendo en riesgo la viabilidad de la iniciativa y, en caso de continuar se dificultará la resolución final que debe tomar el Congreso”.

El Congreso no dio respuesta a la solicitud que formuló Medina de continuar como única representante común del colectivo. Argumentaba que “el cargo, que se le confirió al hacer entrega de la iniciativa al Congreso, no puede ser revocado a través de un desplegado o de una carta” (Boletín de prensa, 22 de julio de 1999). La respuesta de los otros miembros del colectivo fue que quienes firmaron las boletas de apoyo no lo hicieron por ella como representante colectivo. Fue un acuerdo interno de los integrantes.

La aclaración de Medina al desconocimiento fue:

Lamentamos que en un proyecto para toda la sociedad sobresalgan intereses y discrepancias de un grupo. Para el CIAM siempre ha sido una gran responsabilidad trabajar en el área de la violencia intrafamiliar y es ante la ciudadanía, que apoyó y espera resultados positivos al respecto, que trabajamos y somos responsables. Se nos atribuyen “actos tomados de manera unilateral que han puesto en riesgo la viabilidad de la iniciativa y que de continuar dificultará la resolución del Congreso”. Dichos actos no se nos han hecho saber personalmente y en el desplegado no se especifican, por lo que estamos en toda disposición de dialogar y conocer, por parte de la ciudadanía, las inquietudes sobre el proceso que se ha llevado, ya que es ante ella que tenemos responsabilidad (Boletín de prensa, 22 de julio de 1999).

Para el colectivo, esta decisión tuvo un alto costo ante la sociedad y los diputados. La primera, proclive a otorgar confianza a las ONG y a sus personeros “conocidos”, no podía entender que surgieran conflictos al interior del colectivo, menos aún que no pudieran resolverse. Los diputados utilizaron en

exceso una argumentación del siguiente tipo: “cómo aprobar una ley acerca de la cual ni sus propios promotores pueden ponerse de acuerdo”. Ambas situaciones afectaron la dinámica interna del grupo, así como la promoción y defensa del proyecto en la Cámara. Es significativo que la amplia experiencia de trabajo organizacional acumulada por cada grupo en Voces Unidas, no fuera suficiente para encontrar una solución pactada a este conflicto.

El colectivo no ha dado ninguna otra explicación a la sociedad local sobre este hecho. Esto parece demostrar que en Voces Unidas existía escasa tolerancia; faltaba el diálogo y la búsqueda de acuerdo. Tampoco hay evidencias de que la decisión de retirar a Andrea Medina de la representación común del colectivo y expulsar al CIAM fuera resultado de una deliberación, ya que no parece fácil conciliarla con los principios constitutivos de esta práctica.

En resumen, en esta experiencia ciudadana la deliberación entre los participantes fue significativa en la mayor parte de los aspectos del análisis de la iniciativa pero no en torno a su texto. Fue mayor entre los expertos y Andrea Medina que en el propio colectivo, y fueron anticlimáticos tanto el cambio que hizo Andrea Medina a su supuesta versión final como la decisión del colectivo sobre el CIAM y el representante común de Voces Unidas.

¿DIPUTADOS DELIBERANTES?

El apartado anterior se centró en analizar la deliberación entre los actores sociales que participaron en este proceso, el que inició al intentar poner en marcha una ley sobre la violencia doméstica, a través de la modalidad de la iniciativa popular, y culminó al introducir la propuesta en la cámara local de diputados. En éste, el eje analítico es distinto y doble, al considerar el ejercicio de la deliberación entre Voces Unidas y los diputados locales y entre los representantes partidarios en el Congreso de Jalisco. En estos dos nuevos ámbitos, la utilización de las variables de la deliberación pasa por una dimensión institucional, la que modifica su sentido y su aplicación. En lugar de analizar los “espacios de discusión”, debe reconocerse que el Congreso o la Cámara de diputados local es el principal espacio de deliberación del sistema político. En consecuencia, el acento debe estar en considerar de qué manera el colectivo, en especial los diputados, actuaron bajo principios deliberativos. También las “ideas y propuestas” giran en torno a las que el colectivo y los diputados plantearon en las comisiones legislativas o en el pleno de la Cámara. Las “diferentes perspectivas” son las que afloraron en el colec-

tivo al interactuar con los legisladores, o entre los diputados de los distintos partidos, incluidas las corrientes dentro de ellos, así como en la interlocución entre el colectivo y los diputados. Finalmente, los “acuerdos” remiten a aquellos entre el colectivo y los diputados, sobre todo los que se dieron en las comisiones legislativas o en las votaciones del pleno de la Cámara. Para analizar esta dimensión institucional de la deliberación, no se considera tanto cada variable o el conjunto de ellas sino el grado en el que el colectivo y los diputados actuaron en la Cámara bajo la lógica deliberativa de presentar razones y atenerse, como criterio, al mejor argumento.

Este giro obedece a dos razones. En primer lugar, los ciudadanos (esto incluye a Voces Unidas) no poseen derechos para actuar de manera directa en el espacio legislativo. En el caso de las iniciativas de ley, pueden generarlas y proponerlas al Congreso pero su intervención se reduce a la que pueda realizar el representante común del grupo que propone la iniciativa. También en términos legales, esta participación se lleva a cabo sólo cuando los diputados la consideran conveniente en asuntos relacionados con la iniciativa. El representante común de los ciudadanos opera como intermediario ante los diputados; recibe notificaciones de cualquier autoridad involucrada o interesada en la iniciativa y, cuando se requiere, participa en las sesiones de trabajo de las comisiones, sin derecho a voto decisorio en sus decisiones internas, menos aún en las sesiones plenarias de la Cámara (Ley de participación ciudadana, artículo 55, fracción II).

En este caso, la intervención y la deliberación del colectivo sólo procedían cuando se reunieran las condiciones señaladas. En esa medida, el colectivo no podía exigir el derecho a intervenir en el Congreso en términos generales ni, menos aún, en un contexto deliberativo. Su estrategia democrática y deliberativa podía consistir básicamente en solicitar el diálogo con los diputados, cabildear con ellos y tratar de influir en sus puntos de vista y decisiones.

En términos de procedimiento, para los diputados la diferencia entre una iniciativa popular y cualquier otra propuesta de ley estriba en quién la propone. En lugar de provenir del Ejecutivo, de un diputado o de una comisión del Legislativo, se origina en un grupo ciudadano que logra reunir el número de firmas en favor que se requieren. El resto del proceso legislativo sigue los mismos pasos que estipula la Ley orgánica del Congreso del estado de Jalisco, para aprobar cualquier disposición legal. Con excepción de lo ya señalado acerca de la intervención ciudadana en el Congreso, no existe otra norma que regule la relación entre diputados y el grupo promotor de la

iniciativa, así como su representante común. Y puesto que la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar es la primera que se presenta en la Cámara local y en el país, no existen antecedentes para establecer la actuación deseable de los diputados.

El trabajo parlamentario real pasa por diputados que poseen la facultad de legislar, sin importar si son expertos en el tema, y que reciben asesoría —adecuada o no— de especialistas. Su carácter de “representantes populares” y el apoyo de sus asesores no garantizan la pericia de los diputados ni su talante deliberativo. ¿Por qué entonces esperar y exigir de ellos actitudes y prácticas deliberativas? Porque, de acuerdo con los principios que se consignan en el “marco teórico”, la cámara y el parlamento son los espacios institucionales de la deliberación política, y ésta debe ser la norma que regule sus actuaciones. El hecho de que los diputados puedan no atenerse a este postulado no niega su validez, igual que los posibles fraudes en un proceso electoral no restan vigencia al principio normativo de la limpieza en los comicios.

Voces Unidas y los diputados

Para definir la relación con los diputados, el colectivo había programado acciones específicas: “Elaborar carpetas informativas y de investigación concreta para la justificación y negociación ante los sujetos que aprueben y apliquen la propuesta legislativa. Presentar el proyecto definitivo al poder Legislativo y Judicial [...] Realizar juntas periódicas de información, diálogo y negociación con el Poder Legislativo y Poder Judicial” (documento interno, s.f.)

La relación entre ambos actores puede ser analizada desde distintos ángulos: su carácter, su direccionalidad, los cambios en su tendencia histórica, etcétera. Aquí se trata la implicada en la dimensión deliberativa del colectivo. Después se considera la demostrada por los diputados.

Con base en el reglamento, la posibilidad de que los miembros del colectivo pudieran deliberar con los diputados era muy reducida: se limitaba al representante común y los diputados. En el caso que se estudia, si bien formalmente sólo podía haber uno, en realidad existieron varios interlocutores del colectivo con los diputados. Desde la introducción de la propuesta de ley en la Cámara (el 26 de marzo de 1999) hasta julio de 1999, Andrea Medina fue la representante. Después de su desconocimiento la sustituyó Ángeles González, de la Coordinadora de ONG de Mujeres de Jalisco. Pero a ambas las respaldaron, en diferentes ocasiones y ante comisiones y legisladores dis-

tintos, Elena Aguilar, del IMDEC, y Óscar Ramos, del IMDEC y de la Alianza Cívica de Jalisco, así como Felipe Alatorre y, a veces, José Bautista, ambos del CIFS del ITESO. Al principio, Andrea Medina y Rebeca Rosas, del CIAM, realizaron el mayor número de intervenciones del colectivo ante los diputados; después se combinaron con las realizadas por Óscar Ramos.

Aun después del extrañamiento, las intervenciones de Andrea Medina (también las de Rebeca Rosas) eran frecuentes: acudían en persona a las oficinas de varios diputados (en particular de Rocío García, del Partido Acción Nacional, PAN) o los llamaban por teléfono. Después, Andrea Medina se reubicó laboralmente en la ciudad de México, desde donde seguía atendiendo la gestión ante el Congreso. Además, venía a Guadalajara cada 15 días en promedio y aprovechaba sus estancias para realizar las acciones señaladas (entrevista a Óscar Ramos).

Esto indica que, en términos prácticos, Medina actuó al margen del extrañamiento de que fue objeto y que hubo una intensa búsqueda de diálogo con los diputados por parte de seis de los miembros, pertenecientes a la mayoría de los grupos del colectivo; es decir, en los hechos, el principio del representante común operó sólo en parte y se buscó influir por distintos medios en la opinión de los diputados.

Etapas y prácticas deliberativas en la relación del colectivo con los diputados

Esta relación se dio durante el periodo en el que la iniciativa de ley fue objeto de estudio y de dictámenes (los parciales y el final) en la Cámara, de marzo de 1999 a agosto de 2000. Formalmente, podía darse entre Voces Unidas y los integrantes de las cuatro comisiones de la Cámara de diputados designadas para dictaminar la iniciativa. Las principales modalidades que podía emplear el colectivo para la interlocución con los diputados eran el cabildeo y, durante las sesiones de trabajo de las comisiones, la argumentación de los planteamientos de la iniciativa, en especial ante los coordinadores y, además, con sus asesores. El cabildeo puede llevarse a cabo con los miembros de la Cámara, quienes pueden ser los jefes de las bancadas partidarias, los presidentes de las comisiones legislativas y los diputados considerados en lo individual, así como sus asesores.

Es necesario distinguir varias etapas en los contactos, encuentros y sesiones de trabajo entre los promotores de la iniciativa y los diputados, porque

su ritmo fue distinto, con altas y bajas. También variaron las prácticas del colectivo ante los legisladores.

Primera etapa: del 26 de marzo al 26 de mayo de 1999

El Congreso disponía de un plazo legal de dos meses para dictaminar, en primera instancia, las iniciativas populares de ley. En este caso, desde la entrada de la solicitud al Congreso hasta la aprobación de la parte administrativa de la iniciativa (la que en realidad, debido a las diferentes posiciones de los diputados, incluso los del mismo partido, se aprobó en noviembre de 1999). Durante esos dos primeros meses, el colectivo participó con intensidad en los trabajos del Congreso. Las reuniones de trabajo para agilizar los estudios en los que se basaran los dictámenes fueron constructivas. Además de cabildeo, en ese lapso hubo alrededor de diez reuniones de trabajo con diputados de las comisiones de Equidad y Género y de Asistencia Social, pero no con las otras dos (la de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y la de Justicia), lo que prácticamente recortó el ámbito de la deliberación a los diputados de las dos primeras comisiones. El colectivo participó en mesas de discusión con ellos, para aclarar el espíritu y las propuestas del proyecto. Se aportaron análisis comparativos de diversas legislaciones sobre violencia doméstica en México y América Latina, para que el Congreso tuviera una visión amplia del problema y legislara en consecuencia (Boletín de prensa de Voces Unidas). Además, según Óscar Ramos, el colectivo presentó una fórmula para lograr la deliberación: “Abramos el debate y que salga lo que tenga que salir [...] no sólo con diputados locales sino incluso con otros actores (diputados federales, en especial de la Comisión de Derechos Humanos, de Equidad y Género), conocedores del asunto con otra óptica, con otro tipo de visión [...] Establezcamos puntos de la agenda de discusión de los temas centrales; hagamos mesas de trabajo” (entrevista con Óscar Ramos). Pero no fue posible aplicar y sistematizar este procedimiento que, sin embargo, contenía elementos deliberativos.

En un boletín de prensa y en una carta al obispo auxiliar de la arquidiócesis de Guadalajara, Trinidad González, el colectivo reconoció que pudo establecerse el diálogo con los diputados de las dos comisiones mencionadas. Con base en él se recibieron e incorporaron modificaciones que enriquecieron el proyecto original (Boletín del 31 de abril de 1999; carta del 14 de mayo de 1999). En la medida en la que se formularon, sopesaron e incorporaron

planteamientos y modificaciones a la propuesta, hubo deliberación parcial con estas dos comisiones.

Las actitudes de Voces Unidas ante los diputados también se dividieron. Ante las comisiones favorables a la iniciativa fueron de franca corresponsabilidad pero ante los legisladores reacios fueron sobre todo críticas.

Segunda etapa: de junio a octubre de 1999

En esta fase disminuyeron la interlocución y las reuniones de trabajo entre el colectivo y los diputados. A pesar de ello, “Voces Unidas se entrevistó con cada uno de los coordinadores de las fracciones partidarias en el Congreso, para intercambiar puntos de vista sobre el tratamiento dado a la iniciativa” (oficio de Felipe Alatorre al rector del ITESO, 9 de julio del 1999).

Las comisiones de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y de Justicia hicieron fuertes críticas a la iniciativa. Ante ellas, Rebeca Rosas lanzó acusaciones al Congreso, “por no dar respuesta adecuada” a la iniciativa de ley (oficio de Felipe Alatorre al rector del ITESO, 9 de julio de 1999).

En esta etapa se emitió el dictamen sobre la parte administrativa de la iniciativa. Voces Unidas reaccionó con una circular de carácter urgente, con motivo de su inconformidad ante la respuesta parcial y mutilada que el Congreso del estado daba a esta parte de la iniciativa ciudadana:

El dictamen presentado sobre la parte preventiva y de atención a la violencia intrafamiliar que incluía un cuerpo jurídico de 64 artículos lo redujeron a 15 artículos [...] Es urgente que mandemos cartas al Congreso, y tengamos presencia en los medios, antes del 10 de junio, para presionar a los diputados y al gobernador del estado para que no se apruebe este dictamen y se haga presión también sobre los diputados (documento interno, s.f.)

Para superar esta situación y hacer más operativos los encuentros entre el colectivo y los diputados, Andrea Medina formuló la siguiente propuesta:

A tres meses de trabajo consideramos necesario replantear y organizar la forma de trabajo que se está realizando con el fin de lograr el mayor consenso [...] Proponemos: 1) Integrar una sola comisión con los repre-

sentantes de las cuatro comisiones que tienen a su cargo el estudio de la iniciativa y tomar acuerdos de manera conjunta y consensada por las cuatro comisiones, 2) Ampliar el estudio y debate a quienes son especialistas en el tema, a escuelas, barras y academias de derecho, al poder Judicial y Ejecutivo, a Universidades y centros académicos que puedan ofrecer su opinión profesional especializada sobre la iniciativa y enriquecer el estudio que realicen en conjunto las comisiones (comunicado de Andrea Medina a las cuatro comisiones, 23 de junio de 1999).

Los diputados no mostraron interés por esta propuesta, lo que en la práctica implicó su rechazo. Esta actitud, sumada al fuerte recorte que realizaron los diputados a los 64 artículos de la iniciativa en el primer dictamen parcial, el 27 de mayo de 1999, motivó una reacción en contra de Andrea Medina y la definición de lo que ella llamó “puntos irrenunciables”, es decir, los asuntos que debían mantenerse en la propuesta:

- La creación de una instancia gubernamental para coordinar las políticas públicas de prevención y atención a la violencia intrafamiliar.
- Que este órgano público tuviera capacidad para convocar a las personas involucradas en conflictos de violencia intrafamiliar, conciliar, arbitrar e imponer sanciones.
- Que se especificaran las competencias, funciones y obligaciones de las instancias gubernamentales participantes.
- Que se definieran y regularan los medios extrajudiciales para la resolución de conflictos: conciliación y arbitraje en amigable composición.
- El concepto de violencia intrafamiliar (oficio de Andrea Medina al Congreso, 5 de julio de 1999).

Llama la atención el calificativo de “irrenunciables” que Andrea Medina otorga a estos puntos de la propuesta porque ésta, por principio, debía atenerse a los dictámenes de las comisiones legislativas y del pleno del congreso. Esta declaración de Andrea Medina tensó la posición de los diputados hacia la iniciativa, ya que no veían bien la intervención de los ciudadanos en el Congreso. El diputado Porfirio Cortés, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo expresó con claridad: “Los ciudadanos no tienen por qué imponer condiciones”. El colectivo tuvo que mediar ante los diputados para destensar la situación (entrevista a Felipe Alatorre).

A finales de julio se reanudó el trabajo entre las dos comisiones favorables a la iniciativa y el colectivo. La diputada Rocío García dirigía las sesiones, que duraban varias horas y producían avances reducidos. En los meses siguientes bajó la asistencia de Voces Unidas al Congreso. Esta actitud es atribuible a los intentos de varios diputados de presentar propuestas alternativas de ley sobre el tema.

Tercera etapa: de noviembre de 1999 a agosto de 2000

El 23 de agosto de 2000, el Congreso dictaminó las partes civil y penal de la iniciativa. Retomó pocos elementos del planteamiento de Voces Unidas, sobre todo el de tipificar la violencia intrafamiliar como delito (Alatorre, s.f: 16). Ante esta decisión, el colectivo asumió una doble postura. Por una parte, sostenía que los ciudadanos y el colectivo “ya hemos hecho todo lo legal o jurídicamente posible para que hubiera una Ley”. Por otra, se deslindaba de la Cámara local, aduciendo que “el resultado final era responsabilidad central de los diputados; no responsabilidad compartida entre el Congreso y Voces Unidas” (entrevista a Óscar Ramos). Además, la actitud del colectivo ante los diputados se hizo más realista. Ya no se buscaba la aprobación del conjunto de la iniciativa sino garantizar sus elementos centrales. En consecuencia, con las dos comisiones que eran críticas hacia la iniciativa y con el conjunto de los diputados predominaron las negociaciones, los arreglos y los acuerdos pragmáticos.

Al final del proceso, durante la emisión del último dictamen, Voces Unidas tomó una actitud de reserva total ante el Congreso y los diputados: no intervenir, no protestar y guardar un silencio sistemático. Cuando había sido aprobada la iniciativa, el colectivo propuso públicamente que el Legislativo aportara recursos para difundir su contenido.

Ante este cambio de actitud es obligado recordar que la construcción de acuerdos resulta de tres prácticas deliberativas: creación de espacios públicos, presentación de ideas y propuestas y pluralidad de perspectivas. El espacio público era el Congreso. Ante él, Voces Unidas ejerció las dos prácticas restantes, lo que hacía lógico que buscara acuerdos. Sin embargo, el colectivo parece haber privilegiado los temas que sabía que tenían la aceptación de los diputados. Al parecer, no deliberaron suficiente sobre los que podían ser también viables o negociables, para rescatar otros aspectos de la iniciativa popular.

Otros recursos que utilizó el colectivo

Hasta hace muy poco, las acciones de los ciudadanos organizados para lograr la atención a sus propuestas y demandas (sobre todo reivindicativas) eran fundamentalmente la movilización y la presión sociales, así como las manifestaciones públicas. Estos recursos se preferían al cabildeo y la negociación, que sin embargo parecen ser los indicados para entablar una relación con los diputados. Durante la fase de predominio priista en la Cámara, era tradición recurrir al acarreo de bases sociales para que apoyaran las iniciativas que se quería aprobar o protestaran contra las que se deseaba bloquear. Esta presión, que a veces era eficaz, hoy se utiliza menos. No parece ser la más compatible con la etapa de democratización en la que los ciudadanos son capaces de proponer iniciativas de ley. Si bien esta situación marca un cambio en las prácticas que pueden utilizar los ciudadanos, también existe un postulado, socializado entre los movimientos sociales, que afirma que para ser efectivos el cabildeo y la negociación deben combinarse con la movilización y la presión sociales.

Como parte de su estrategia ante el Congreso, los miembros del colectivo intentaron varias veces, a través de llamadas telefónicas y visitas a sus oficinas, obtener citas con los diputados priistas de Jalisco, por ejemplo con Porfirio Cortés, Salvador Cosío o miembros de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de diputados de Jalisco. Ante los nulos resultados, recurrieron al presidente del PRI en Jalisco y al coordinador de la fracción parlamentaria priista para que facilitaran el contacto con ellos. A pesar de las promesas de ambos intermediarios, no se logró establecer esos contactos. Intentaron también utilizar sus relaciones en la ciudad de México para establecer nexos con diputados federales o personalidades del PRI con ascendencia política o moral sobre los diputados mencionados. Fue el caso de la ONG Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la que tampoco pudo concretar esa posibilidad. No obstante estos reiterados intentos, Marisela Moguel, dirigente del grupo CMPMPM, sostiene que “Voces Unidas no supo cabildar. Debíó hacerlo con los diputados del PRI y del PAN; no con los que ya los estaban apoyando [el PRD] Cabildar es ver a los partidos que no apoyaban la propuesta. Voces Unidas falló en el cabildeo” (entrevista a Marisela Moguel). Este juicio parece excesivo ya que, como se verá después en detalle, el apoyo del PRD fue relativo. La búsqueda de contacto con el PRI ya ha quedado aclarada. En el caso del PAN, quizá los esfuerzos se centraron

en la diputada Rocío García y se dejó en segundo lugar a los diputados de este partido que no simpatizaban con la iniciativa. Por su parte, Rocío García sostiene que “falta a los ciudadanos cultura de la relación y negociación directas con diputados para cabildear y obtener los votos necesarios” (entrevista a Rocío García, junio 2000). Este juicio de quien fue la interlocutora principal del colectivo parece referirse no tanto a Voces Unidas como al ciudadano “medio” de Jalisco.

El colectivo recurrió a varias formas de presión. Una de ellas consistió en organizar una marcha de 200 niños a las sedes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del estado para que manifestaran su rechazo a la violencia intrafamiliar y su interés en que avanzaran los dictámenes del Congreso sobre la iniciativa popular (15 de noviembre de 1999). Otra consistió en motivar a las organizaciones sociales para que enviaran cartas, faxes, correos electrónicos y telegramas y se hicieran presentes en los medios (*Público*, Guadalajara, 27 de noviembre de 1999). Los mensajes debían dirigirse a los diputados y al gobernador del estado, con el fin de frenar una decisión negativa del Congreso y que no se aprobara el dictamen sobre la parte administrativa de la iniciativa de ley (documento interno, s.f.) Se enviaron 200 cartas (30 de noviembre de 1999) y se logró la presencia en los medios, a través de declaraciones y entrevistas. Una tercera forma de presión fue la acción denominada: “¿Quieren nuestro voto? ¡Primero cumplan!” Su objetivo era que el Congreso concluyera el proceso pendiente de dictaminación y de aprobación.

El colectivo utilizó en dos ocasiones el abucheo a los diputados; en un caso, 30 integrantes de Voces Unidas recurrieron a él en el Congreso ante la petición del diputado José Manuel Correa Ceseña de retrasar dos días los dictámenes de la iniciativa de ley. El segundo fue contra Porfirio Cortés, quien descalificó la iniciativa ciudadana porque en su opinión “contravenía la Constitución y la Ley de Participación Ciudadana de Jalisco” (*Público*, Guadalajara, 26 de noviembre de 1999).

Al fin, ante el retraso y el estancamiento práctico que acusaban los trabajos sobre la iniciativa en el Legislativo, el colectivo organizó un foro nacional para presionar a la Cámara y lograr que avanzaran. Asistieron como ponentes: de la ciudad de México, Rogelio Gómez, de la Alianza Cívica de México, y Cristina Safa, de Convergencia; de Guadalajara, Jorge Regalado, de la Universidad de Guadalajara. Estas medidas fueron mucho menos efectivas de lo que el colectivo esperaba.

Balace de la experiencia

Desde marzo de 1999 hasta agosto de 2000, el colectivo asistió al Congreso con una periodicidad semanal o quincenal. Este dato es relevante porque indica una interlocución casi sistemática.

De acuerdo con los datos asentados, cabe sostener que la deliberación democrática entre el colectivo y los diputados de las diferentes comisiones fue suficiente para lograr el objetivo de que se aprobara la iniciativa. Si se analiza por comisiones, los contactos que estableció Voces Unidas con los diputados de las de Equidad y Género y Asistencia Social son significativos en la historia política reciente de Jalisco; constituyen un hecho sin precedentes tanto por el número relativamente alto de encuentros como porque los trabajos aportaron resultados favorables. Pero también hay que resaltar los múltiples intentos de cabildeo que realizó Voces Unidas para dialogar y negociar con los diputados de las otras dos comisiones (la de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y la de Justicia) y con otros diputados priistas, tanto locales como federales. La mayoría de ellos fueron infructuosos, por lo que no hubo interlocución con esas dos comisiones legislativas. Lo anterior muestra que las relaciones entre Voces Unidas y los diputados fueron ambivalentes: constructivas en el primer caso, negativas y frustrantes en el segundo. Al final, el avance en la interlocución entre el colectivo y los diputados fue real con los diputados dispuestos a deliberar pero muy limitado con quienes se opusieron a poner en práctica este principio normativo de la relación entre legisladores y ciudadanos.

Si se mide esta experiencia por los resultados obtenidos, hubo un cambio notable de apreciación en el balance que realizó Voces Unidas del proceso por el que pasó esta iniciativa. Hasta mediados de agosto de 2000, hubo una evaluación negativa del tratamiento que la iniciativa recibía de los diputados. Por ejemplo, Ángeles González, segunda representante del colectivo ante la Cámara, se declaró desilusionada por la mutilación de 80% de la iniciativa (*Público*, Guadalajara, 24 agosto de 2000). Pero después de que la Cámara emitió el dictamen final, ella misma consideró que el resultado global era favorable. El primer juicio obedece a la pretensión o esperanza iniciales de que la iniciativa pudiera aprobarse en su mayor parte, lo que no sucedió. Sin embargo, una valoración realista del proceso arroja varios resultados positivos, que se someten a valoración en las conclusiones.

Los diputados ante la iniciativa popular

El paso de la iniciativa popular por la Cámara fue azaroso. Desde el día de su entrada hasta su aprobación final fue cuestionada con vehemencia pero encontró también defensores sistemáticos. Además de reconstruir esta historia, se destacan sus aspectos vinculados con la deliberación entre los diputados y entre éstos y el colectivo.

Integración y trabajo de las comisiones legislativas

El 29 de marzo de 1999, a pesar de la oposición abierta del PRI, la iniciativa fue recibida por el pleno del Congreso, sin que se presentaran críticas ni objeciones de fondo que justificaran su rechazo. El diputado Salvador Cosío, del PRI (quien presidía la Cámara), argumentó pretextos de procedimiento para oponerse a que fuera incluida en la orden del día y a que, como marca el reglamento, se procediera a la asignación de comisiones legislativas que la analizaran y presentaran los dictámenes de primera y segunda lectura. Si se hubiera aceptado su moción, este recurso habría impedido que iniciara su tratamiento; pero el requisito de la recepción formal se cubrió a cabalidad.

El diputado Porfirio Cortés, también del PRI, rechazó que la iniciativa se turnara para dictamen a la Comisión de Equidad y Género, a la que pertenecía la diputada Rocío García, del PAN, quien apoyó de manera sistemática la iniciativa popular. Porfirio Cortés alegó que esta comisión era *ad hoc* y de carácter temporal y por tanto no poseía atribuciones para emitir dictámenes (*Público*, Guadalajara, 29 de marzo de 1999). Pero al final la iniciativa se asignó a esta comisión y a otras tres: Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, presidida por Porfirio Cortés; Asistencia Social, presidida por el diputado Salvador Ávila Loreto, del PAN, y Justicia, presidida por Salvador Cosío. El 29 de marzo de 1999, la iniciativa fue turnada para su estudio a estas cuatro comisiones. Es sabido que las comisiones están integradas por legisladores de los diferentes partidos. La mayor parte del debate en torno a la iniciativa fue protagonizada por Porfirio Cortés y Rocío García. Los asesores que las comisiones contrataron son cuerpos de apoyo para su trabajo interno, pero no pueden intervenir en los debates ni en las votaciones. Sin embargo, sus opiniones pueden adquirir un peso importante. Entre las cuatro comisiones designadas para dictaminar sobre la iniciativa, sólo hubo una sesión de trabajo conjunto.

Como ya quedó asentado, la interlocución entre las comisiones y el colectivo se estableció sobre todo con la de Equidad y Género y, en menor medida, con la de Asistencia Social. Con las otras dos fue prácticamente nula y no trabajaron con las dos primeras en la emisión de dictámenes, por lo que éstas decidieron que invitarían a los autores de la iniciativa popular a las mesas de análisis y discusión (entrevista a Rocío García). Esto muestra que estas dos comisiones estaban dispuestas a establecer un diálogo con el colectivo (entrevista a Elena Aguilar). Estas mesas de análisis y discusión son distintas de las comisiones legislativas. Sus aportaciones y acuerdos son importantes pero informales y las comisiones legislativas les otorgan valor institucional. Buena parte de la presencia y del trabajo del colectivo se realizó en este primer nivel (entrevista a Andrea Medina).

La diputada Rocío García conducía las sesiones de trabajo con las comisiones de Equidad y Género y Asistencia Social, sin orden del día ni acta de la sesión anterior. Hubo intentos por formalizar y sistematizar el trabajo de las reuniones, con una agenda de discusión en la que se especificarían tanto los puntos en torno a los que existía acuerdo (los que no debían ser retomados) como los temas pendientes de discutir. Pero no se pudo lograr esta agenda ni sistematizar el trabajo en las reuniones. En opinión de dos miembros del colectivo, la formulación y el tratamiento de los temas centrales adoleció de importantes deficiencias. La mayoría de estas sesiones arrojaron escasos resultados y acuerdos (entrevistas a Óscar Ramos y Andrea Medina).

En conjunto, los diputados de las diferentes bancadas mostraron varias limitaciones. Según Felipe Alatorre, su visión del tema era corta. No lograron entender el alcance de lo que se proponía en la iniciativa popular. Por otra parte, no demostraron contar con la información necesaria sobre el asunto y dieron pruebas de no ser competentes en el tema de la violencia intrafamiliar, como tampoco lo eran sus asesores. Por ejemplo, su primera lectura del documento fue incorrecta. Cuestionaron la definición de familia a pesar de que, como ya se indicó, ésta tenía su base en los artículos del Código Civil (documento interno, s.f.) En sus afirmaciones prevalecían los prejuicios, emanados de un machismo cultural, del que dieron claras muestras en varias ocasiones.⁵ Tampoco mostraron estar preparados para abor-

5. De este tipo fueron sus afirmaciones: “Los asuntos familiares los trato y los resuelvo en mi casa. No tengo que abordarlos en público” y “A veces, las mujeres no entienden las cosas. Entonces, conviene darles una cachetada para que entren en razón”.

dar una propuesta de ley planteada por los ciudadanos a través de la figura de la iniciativa popular.

Las posiciones de las fracciones parlamentarias

Las actitudes de los diputados panistas se dividieron ante esta iniciativa popular. Una parte se mostró favorable y otra, reticente. De hecho, en la bancada de este partido el tema generó un conflicto serio, por las críticas al concepto de familia y de violencia doméstica. Estos desacuerdos en la fracción del PAN fueron una de las razones por las que la discusión de segunda lectura de la iniciativa popular estuvo detenida. Hubo incluso diputados panistas que se sumaron a las posiciones del PRI. Fue el caso de Miguel Ángel Martínez Espinoza —quien se mostró de acuerdo con los puntos de vista de Porfirio Cortés y Manuel Correa Ceseña. Como partido, el PAN recibió presiones en público por parte de individuos y grupos, porque se retrasaba la aprobación de la iniciativa.

Debido a la polarización de posiciones (tanto entre estos dos grupos panistas como entre los dos bloques de las comisiones legislativas), a la complejidad de las objeciones y a las dificultades para que los diputados de las diferentes bancadas llegaran a acuerdos, la diputada Rocío García pidió una prórroga de seis meses para resolver estas situaciones.

En conjunto, la posición de los diputados del PRI fue en contra de la iniciativa popular. Los opositores más visibles fueron Porfirio Cortés y Salvador Cosío. Cortés, de la Comisión de Puntos Constitucionales, descalificó y criticó repetidas veces a la iniciativa. En su opinión, “presenta dos aberraciones jurídicas. Viola la Ley Estatal de Participación Ciudadana, porque ésta pide que las iniciativas se refieran a una sola materia; y esta iniciativa aborda más de un tema (lo civil, lo penal, la prevención y la atención). Además, no puede atinar a definir los conceptos de familia y de violencia. Y mientras no se resuelva eso, ¿cómo vamos a hablar de violencia intrafamiliar?” (*Público*, Guadalajara, 28 de octubre de 1999). Pero tanto el análisis directo del texto de la ley como el cruce entre los resultados de las entrevistas y del trabajo de campo indican que no se violó la ley mencionada, porque la iniciativa versa sobre varios aspectos de un mismo tema y los conceptos de familia y violencia eran acordes con la legislación civil vigente.

En la bancada del PRI en la Cámara tenían tal peso las opiniones de Porfirio Cortés que se hablaba de un acuerdo de que su punto de vista era el que había que tener en cuenta (entrevista a Andrea Medina).

Los diputados del PRD asumieron una posición ambivalente. Por ejemplo, Miguel León Corrales reprochó a Porfirio Cortés que “se dedicara a denostar a los ciudadanos” (*Público*, Guadalajara, 1 de diciembre de 1999). Pero la bancada perredista no aportó elementos específicos para apoyar a la iniciativa ni para refutar los argumentos de priistas y panistas. La utilizó para obtener dividendos políticos, al manifestar un apoyo genérico a los promotores y a la iniciativa y criticar al PRI y al PAN.

En conjunto, entre las posiciones de los diputados predominaron las contrarias a la iniciativa popular (del PRI y parte del PAN) sobre las favorables (una parte del PAN) y las ambiguas (la del PRD). A fin de garantizar el dictamen final, hubo un acuerdo por compromiso para que la iniciativa popular pudiera ser aprobada si se eliminaban varios puntos controvertidos. En este acuerdo parecen haber prevalecido los intereses de los partidos por encima de las posiciones personales, a lo que contribuyeron tres factores, uno estratégico y dos coyunturales. El primero fue que, ante la sociedad de Jalisco y la nacional, no le convenía al PAN local (con mayoría en el Congreso, con el poder Ejecutivo estatal y el de los municipios metropolitanos) que no se aprobara la primera iniciativa popular de ley en el país. El segundo giraba en torno al debate y a la necesaria aprobación del presupuesto de egresos, sobre todo para la administración pública panista. El tercero fue la cercanía de las campañas electorales locales. En los tres asuntos, “la iniciativa estaba como comodín; para negociarse” (entrevista a Óscar Ramos). Por ello, entre las tres fracciones parlamentarias predominó la búsqueda de acuerdos pragmáticos que permitieran sacar adelante y por compromiso la iniciativa popular. Esto explica en parte que, en la última sesión que la Cámara dedicó a esta iniciativa, se aprobara por unanimidad la propuesta, ampliamente modificada.

Relaciones entre los diputados y el colectivo

La fracción parlamentaria completa del PAN tuvo tres reuniones con el colectivo, previas a la entrega de la iniciativa popular a la Cámara. En ellas se hizo su presentación en los aspectos centrales pero no se entregó el texto (entrevista a Andrea Medina). Por su parte, Rocío García, presidenta de la comisión de Género, mantuvo desde el principio una actitud abierta hacia el colectivo. Se reunía con mucha frecuencia con sus miembros, solicitaba las argumentaciones de los representantes, las analizaba y las tenía en cuenta. A

veces, las opiniones de Andrea Medina no coincidían con las de los otros miembros del colectivo (entrevista a Rocío García).

La relación de la bancada priista con el colectivo fue muy difícil. Sus diputados se manifestaron distantes de los ciudadanos, críticos de la iniciativa e incluso despectivos hacia ambos. Mostraron recelo y desconfianza a que los ciudadanos presentaran una iniciativa de ley. Esta fracción parlamentaria se reunió una o dos veces con Voces Unidas, pero nunca estuvieron presentes todos sus integrantes. Por ejemplo, Salvador Cosío, de la Comisión de Justicia, nunca participó. A petición de Andrea Medina, Porfirio Cortés la recibió varias veces pero, en el fondo, pensaba que no tenía por qué hablar con el colectivo (entrevista a Andrea Medina). José Luis Leal Sanabria, destacado miembro del PRI a nivel local, facilitó la primera reunión entre Andrea Medina y Porfirio Cortés, cuya actitud debe destacarse: descalificó repetidas veces al colectivo porque, en su opinión, Voces Unidas no acreditó la personalidad jurídica del representante común y recogió firmas de menores de edad (*Público*, Guadalajara, 1 de diciembre de 1999). Pero no precisó que el número total de firmas acreditadas con credencial fue muy superior al requerido; las no respaldadas con credencial no eran necesarias. Fueron presentadas por separado y no cancelaban la validez del número, más que suficiente, de firmas recabadas. Por otra parte, la personalidad jurídica del representante de Voces Unidas siempre estuvo clara ante la oficialía del Congreso, antes y después del desconocimiento a Andrea Medina.

La fracción del PRD se reunió dos o tres veces, sólo con Andrea Medina (entrevista a Andrea Medina). El trabajo de campo indica que estas reuniones no arrojaron resultados relevantes.

En este encuentro entre los diputados y el colectivo predominaron las actitudes cerradas y descalificadoras sobre las dialogantes y constructoras de acuerdos (entrevista a Elena Aguilar). La experiencia “fue algo demasiado novedoso para los diputados. No mejoró la relación entre ellos y los ciudadanos. En un primer momento, nos vieron como algo exótico [...] La reunión con la ciudadanía era algo que no les ‘checaba’. Después, fue [para ellos] algo sumamente incómodo” (entrevista a Rebeca Rosas). Más aún, los diputados “están descalificando toda la iniciativa popular, el trabajo ciudadano” (entrevista a Manuel García Navarro, de las organizaciones parroquiales). Varios diputados, principalmente del PRI y del PAN, aprovecharon las discrepancias internas en Voces Unidas y las hicieron públicas. Por ejemplo, declaraban a los medios que en Voces Unidas existían desunión y divisiones que

reducían su responsabilidad de avanzar en los dictámenes sobre la iniciativa. Andrea Medina opinó a este respecto:

Si existieron, existen o no existen diferencias, esto no debe de afectar ni la representación común [del colectivo] ni la responsabilidad del Congreso y del gobierno a dar respuesta a esta necesidad y propuesta ciudadana. ¿O acaso si alguno de los diputados difiere, no sólo con su partido sino con la mayoría de la ciudadanía, deja de ser diputado? ¿O deja de tener la responsabilidad de representar y legislar de acuerdo a los intereses y necesidades de la población del estado al que representa? (carta enviada a *Público*, Guadalajara, 18 de julio de 1999, no publicada).

Desde el punto de vista legal esta argumentación era plenamente válida. Porfirio Cortés rechazaba la participación de Voces Unidas. Su argumentación era: “De ninguna manera ellos tienen algo que opinar aquí. Esto es responsabilidad de las Comisiones de diputados. Ellos ya presentaron su iniciativa popular”. Según Rocío García, “Porfirio ha sido siete veces diputado gracias a la ignorancia y a la minoría de edad de la ciudadanía [...] No está preparado para una ciudadanía con la mayoría de edad” (entrevista a Rocío García). Es decir, no le interesa que los ciudadanos presenten, opinen y actúen de manera autónoma.

Un elemento que hace evidente la actitud de los diputados ante el colectivo fue su intento de sustituir la iniciativa. Ante la importancia que el tema iba adquiriendo en los medios y las complicaciones que la iniciativa enfrentaba en el Congreso, las tres fracciones parlamentarias presentaron sendas iniciativas sobre la violencia intrafamiliar. El caso de Porfirio Cortés es muy ilustrativo. “El 1 de julio, da un albazo al presentar su propia iniciativa sobre la violencia intrafamiliar en el campo de lo civil” (oficio de Felipe Alatorre al rector del ITESO, 9 de julio de 1999). A pregunta expresa, este diputado reconoció que se propuso sustituir la propuesta popular por una suya. Su actitud indicaba falta de respeto a los nuevos derechos políticos de los ciudadanos, al relegar la propuesta y presentar, a nombre propio, una versión alternativa. Este intento mostró una actitud claramente descalificadora y antideliberativa. En vez de plantear correcciones al texto de la propuesta popular, optó por eliminarla y sustituirla con una propia. En lugar de dialogar sobre las alternativas posibles, trató de imponer su nueva propuesta de ley, su punto de vista personal.

Estos datos manifiestan que la relación entre ciudadanos y diputados fue problemática. Cuando Andrea Medina inició su trabajo para promover una ley contra la violencia intrafamiliar por la vía “tradicional”, es decir pidiendo el apoyo y la intermediación del Ejecutivo estatal ante el Legislativo, se refirió a que “existe una nueva relación ciudadanía–diputados” (*Público*, Guadalajara, 24 de noviembre de 1998). No especificó en qué consistía esa nueva relación. Después, el colectivo Voces Unidas, al presentar la propuesta de ley a través de la iniciativa popular, retomó esa idea y habló de “construir una nueva relación gobierno–sociedad” (folleto institucional de Voces Unidas). Es obvio que en el caso de las iniciativas de ley se trata de entablar una relación con el poder Legislativo, no con el Ejecutivo ni con el Judicial. Con base en esta experiencia, para caracterizar esa relación pueden asumirse dos posturas. Una es resaltar las actitudes de Rocío García y concluir que esas relaciones son ahora de independencia con complementariedad. En el extremo contrario se pueden subrayar las posiciones del PRI, que mostró recelo, desconfianza e incluso, a través de algunos de sus afiliados, como Porfirio Cortés, franco rechazo a que los ciudadanos presentaran una iniciativa de ley. Pareciera que, ante la aprobación de las formas de democracia directa, su actitud es: “Sí están legisladas pero, por favor, no las tomen en serio”. Es decir, en el fondo y a pesar de las apariencias en contra, las relaciones que ellos desearían mantener serían las de dependencia mutua entre un Legislativo lejano y autoritario pero, al mismo tiempo, débil (porque teme la emancipación de los ciudadanos) y una sociedad dependiente y supeditada. Como resultado, se habría agudizado el distanciamiento entre los diputados y los ciudadanos.

En Jalisco, las relaciones reales entre ciudadanos y diputados parecen encontrarse casi a mitad del camino entre la independencia con complementariedad y la dependencia mutua. Esto hace que el modelo de relaciones sea más bien un híbrido. En él existe una tendencia a que disminuya la dependencia mutua y se inicie la complementariedad. La experiencia de Voces Unidas parece un ejemplo, al poner en marcha, de manera autónoma, una iniciativa popular y buscar la interlocución con el legislativo.

La deliberación entre diputados

En una sociedad conservadora como la jalisciense, legislar sobre la violencia intrafamiliar (es decir, sobre la vida supuestamente “privada”) constituía una tarea espinosa y arriesgada desde los puntos de vista cultural y político. Ese

espacio está altamente asociado a la moral de la iglesia católica, la que ejerce fuerte influencia sobre los diputados. De hecho, en los debates en la Cámara de diputados se detectó fuerte influencia de los jerarcas conservadores sobre los legisladores. Al contrario de lo que se afirma, no sólo los diputados locales del PAN sino también los del PRI tienen muy en cuenta la opinión de la iglesia sobre los asuntos de la entidad. De acuerdo con los testimonios de varias entrevistas, los diputados esperaban o buscaban “línea” del arzobispo, conocer su punto de vista para asumir la posición “correcta” ante la iniciativa.

A este respecto, el IMDEC y el CIAM aludieron a que existía entre los legisladores el acuerdo implícito de que, antes de que saliera el dictamen sobre la iniciativa, lo tenía que aprobar el cardenal (entrevistas a Óscar Ramos y Andrea Medina). Como comprobación de este hecho, Porfirio Cortés reafirmaba sus críticas personales a la iniciativa aludiendo a que incluso el cardenal la criticó (entrevista a Porfirio Cortés). En la bancada del PAN, la iniciativa causó divisiones internas. El diputado Luis Fabricio Huerta Vidales apoyó las críticas del arzobispo. Salvador Ávila Loreto reconoció que, para elaborar el dictamen sobre la iniciativa, se entrevistó con el cardenal y se tuvo en cuenta su opinión (*El Informador*, Guadalajara, 20 de julio de 1999).

Por lo anterior, las discusiones en las mesas de trabajo, en las comisiones legislativas e incluso en el pleno de la Cámara tendían fácilmente a ideologizarse. Las creencias y los prejuicios culturales prevalecían sobre los argumentos racionales y jurídicos. Esto dificultó el diálogo entre los diputados de las distintas fracciones y polarizó sus posiciones. Por ejemplo, Porfirio Cortés, con base en posiciones machistas, descalificó la persona y el trabajo de Rocío García (entrevista a Elena Aguilar). A pregunta expresa, Óscar Ramos afirmó que “el conjunto de los diputados, quitando excepciones, como Rocío García, no buscaban realmente deliberar, no buscaban llegar a acuerdos que resultaran de una buena discusión, de un debate serio. Asimismo, no había conocimiento técnico del tema a discutir y entonces era prácticamente imposible deliberar”. Y reiteró: “la actitud deliberativa en serio solamente estuvo presente en algunas personas y concentrada en algunos momentos [...] Esa posición no ganó el ánimo de la mayoría de los diputados” (entrevista a Óscar Ramos). Esas personas y momentos deliberantes se redujeron prácticamente a Rocío García y a las sesiones de trabajo que ella coordinó.

Los juicios anteriores son contundentes en boca de quien fue uno de los representantes del colectivo durante la fase crítica del debate. Si estos juicios se traducen a las variables utilizadas en esta investigación significan que, en el espacio de la deliberación institucional (es decir en el Congreso local), no

prevalecía la presentación de ideas y propuestas ni la pluralidad de perspectivas, ni que los acuerdos no se basaron en “buenas razones”.

En lugar del debate razonado, a medida que se retrasaba la aprobación de la iniciativa de ley fueron predominando los arreglos “por compromiso”, del tipo: “yo acepto este artículo de la ley que te interesa a ti, pero tú te comprometes a apoyar este otro que me conviene a mí” (entrevista a Óscar Ramos). Este planteamiento puede formularse a la inversa: “un diputado acepta una determinada cláusula, a condición de que otro, de partido diferente, quite otra”. Entre los diputados de las cuatro comisiones legislativas predominaron esta clase de arreglos, en especial entre enero y agosto de 2000.

Estas actitudes reiteraron las posiciones tradicionales de los diputados, según las cuales sólo ellos han sido quienes legislan. En el poder Legislativo local predominó una actuación en cuanto fracciones parlamentarias o partidarias, que luchan por ganar posiciones en este ámbito. Surgió una franca competencia por introducir y conseguir la aprobación del mayor número de propuestas, por bancada o individuales. En los debates parlamentarios primaron los intereses partidarios y personales sobre la presentación de argumentos para la libre y franca aceptación del mejor. Tampoco manifestaron actitudes en favor del ejercicio de los nuevos derechos de los ciudadanos.

Las deliberaciones de los ciudadanos y las de los diputados

Al hacer una valoración del nivel y la calidad de la deliberación en esta experiencia, se corre el riesgo de formular planteamientos dicotómicos, como los siguientes: los ciudadanos fueron deliberantes, los diputados no; los miembros del colectivo actuaron de manera colaborativa, Andrea Medina no; entre los diputados, Rocío García asumió por sistema posiciones constructivas y Porfirio Cortés actitudes descalificadoras; los ciudadanos buscaron debates y discusiones serios y los diputados sólo acuerdos pragmáticos.

Los comportamientos reales exigen juicios más matizados. Para esto pueden aplicarse las variables de la democracia deliberativa. Por ello se compara, de manera esquemática, la deliberación ciudadana con la de los diputados.

De acuerdo con la primera variable (la creación de espacios de discusión) son relevantes los varios ámbitos informales de debate que el grupo promotor, los apoyadores y los medios de comunicación crearon con motivo de la iniciativa de ley. Entre los diputados, fueron numerosas las sesiones de trabajo informales, las consultas a los asesores, las reuniones de las comisiones legislativas, las plenarias para la primera y segunda lectura de los dictámenes de

las comisiones y por último las asambleas de la Cámara. Estos ámbitos legislativos son los institucionales, los previstos por la Ley orgánica. Estos datos indican que por parte de ciudadanos y diputados hubo importantes y numerosos espacios de discusión. En los primeros destaca la creatividad y la innovación; en los segundos, el cumplimiento de la institucionalidad.

La contribución de los ciudadanos a la segunda variable, la presentación de ideas y propuestas, fue significativa en cuatro de los seis asuntos centrales de este proceso deliberativo (la gravedad de la violencia intrafamiliar, cómo abordar el problema en lo social, la pertinencia del recurso legislativo y la conveniencia de las formas de democracia directa). En los otros dos (conocimiento y deliberación sobre el texto de la ley y combinación de la deliberación técnica con la sociopolítica), hubo deliberación entre los abogados participantes y Andrea Medina y limitaciones deliberativas por parte del colectivo, los grupos apoyadores y los firmantes; pero estas limitaciones sólo se pueden atribuir en parte a los últimos. Por parte de los diputados, se combinaron tres situaciones: la importante apertura de la diputada Rocío García a las propuestas del colectivo, la escasa sistematización de los debates y los pocos resultados de las discusiones en las dos comisiones que la diputada coordinó y los prejuicios del diputado Porfirio Cortés. Es decir, hubo aportes y limitaciones por parte de ciudadanos y de diputados.

Igual que la variable anterior, la que se refiere a la pluralidad de perspectivas se dio con amplitud entre los ciudadanos, en relación con cuatro de los seis temas aludidos. Acerca de los otros dos, hubo deliberación entre los abogados y Andrea Medina y, de manera parcial, entre promotores, apoyadores y firmantes. Por su parte, los diputados de las comisiones de Puntos Constitucionales y Justicia no intercambiaron puntos de vista con las otras dos comisiones. Además, las tres fracciones parlamentarias intentaron hacer prevalecer sendas iniciativas de ley para sustituir la de los ciudadanos, en vez de establecer el diálogo y la interacción.

Los ciudadanos lograron importantes acuerdos sobre la estrategia y la táctica, así como para otorgar un amplio respaldo de firmas a esta iniciativa. El acuerdo que el colectivo firmó, acerca de la versión de la ley, fue incumplido por uno de sus miembros. Varios diputados, con pretextos burocráticos, trataron de impedir que hubiera acuerdos para que la Cámara recibiera la ley y asignara comisiones dictaminadoras. Entre ciudadanos y entre diputados, en la fase final de este proceso predominaron las actitudes pragmáticas y las decisiones por compromiso, en vez de los acuerdos deliberados.

En síntesis, ambas partes apoyaron y frenaron la deliberación, pero entre los ciudadanos predominó el apoyo. Aun si se reconocen las deficiencias deliberativas en su actuación, este dato es determinante para evaluar esta primera incursión mexicana en las formas de democracia directa.

CONCLUSIONES

En Jalisco, hasta la fecha, la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar es la primera experiencia en el uso de la democracia directa.¹ En consecuencia, el análisis de Voces Unidas tiene el carácter de un estudio de caso, por lo que ni la experiencia ni el estudio son extrapolables, no permiten derivar juicios sobre otros ejercicios de democracia directa, menos aún realizar valoraciones generales. A continuación se formulan varias consideraciones que, tomando en cuenta esta limitación, permitan una visión de conjunto de este proyecto ciudadano, en sus aportes y en sus deficiencias.

LIMITACIONES DE LA EXPERIENCIA

Los principales problemas que enfrentó esta iniciativa de ley fueron: su complejidad, su costo social, las tensiones que originó en el grupo y con los diputados, las lagunas de información y competencia, la insuficiente deliberación ciudadana y legislativa y la imposibilidad de lograr uno de sus comeditos institucionales. Estos factores se analizarán por separado.

1. En la entidad se propuso otra iniciativa de ley poco después de la que llevó a cabo Voces Unidas. Fue planteada por la Universidad de Guadalajara y tuvo como objetivo garantizar el porcentaje de participación anual del estado de Jalisco en el presupuesto de esa universidad. La escasa participación social, distinta a la universitaria, y la prácticamente nula deliberación en que se realizó demuestran, por contraste, el respaldo social con que contó la iniciativa de Voces Unidas.

El problema de la violencia doméstica parece fácil de percibir y documentar, pero existe un rechazo social a plantearlo con franqueza en público, y fuertes prejuicios para abordarlo con imparcialidad. Por otra parte, la búsqueda de soluciones legales pasa por consideraciones jurídicas, tanto del derecho civil como del administrativo y el penal. Esta complejidad dificultó el avance en el debate y la obtención de acuerdos.

Se puede asegurar que ni la sociedad local ni, en particular, los promotores de este proyecto, como tampoco sus apoyadores y firmantes, imaginaron la magnitud de la tarea que sería poner en marcha una propuesta de ley a través de la figura de la iniciativa popular. Para los ciudadanos, un balance sucinto sería:

- Casi dos años y medio de trabajo intenso de Voces Unidas, si sólo se considera el lapso desde el momento en que se hizo pública la convocatoria para la creación del colectivo hasta que la iniciativa de ley fue aprobada (entre marzo de 1998 y agosto de 2000), es decir, sin incluir las labores de asesoría y estudio que el Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM) había realizado.
- Dedicación de tiempo completo de dos miembros del CIAM y de tiempo parcial de los miembros de las otras cuatro organizaciones sociales en el colectivo.
- 50 talleres y 25 foros, con participación social amplia, en distintos ámbitos del estado y del área metropolitana de Guadalajara.
- Un costo de la campaña en los medios de comunicación, calculable entre tres y cinco millones de pesos.

Si se ven con objetividad, estos datos dejan claro que lograr la promulgación de una ley por esta vía es altamente costoso para la sociedad. Requirió un gran volumen de recursos humanos, técnicos y financieros. El grupo promotor pudo prever algunos; otros no fueron planificables e hicieron más compleja la puesta en práctica de esta iniciativa.

La composición plural de Voces Unidas, las diferencias internas y el protagonismo de algunos promotores podían dar origen a tensiones y conflictos colectivos. El colectivo no previó ni supo dar salida a estos factores, tan desgastantes para la vida de un grupo. Tampoco presintió la difícil relación que se iba a entablar con los diputados y las fuertes críticas de que sería objeto la propuesta en la Cámara Legislativa. Voces Unidas mostró poco realismo ante estos dos tipos de conflictos: los internos y los que surgirían

con el Legislativo. Sobre todo, careció de una estrategia clara para abordarlos con eficacia.

Tanto entre los ciudadanos participantes como entre los diputados hubo limitaciones de información y de competencia. De los primeros, el ejercicio responsable de los derechos políticos exige que actúen con conocimiento de causa, no sólo con base en la confianza a quienes promueven la iniciativa de ley. Con más razón, los diputados deben ser sensibles y estar actualizados acerca de los problemas que preocupan a la ciudadanía, para promulgar las leyes adecuadas. Sin embargo, en esta experiencia, los apoyadores y los firmantes no contaron con la capacidad suficiente para formular juicios fundamentados acerca de las dimensiones de la violencia intrafamiliar (sociales, psicológicas, culturales), ni sobre las políticas públicas más indicadas para enfrentarla (administrativas, civiles, penales, educativas, culturales); tampoco en torno a los requisitos que plantea la Ley de participación ciudadana de Jalisco para la aprobación de una iniciativa de ley. En particular, su información acerca del texto mismo de la ley fue muy reducida, a pesar de que se trataba de un elemento necesario. Tampoco los diputados y sus asesores dispusieron de la información y la competencia necesarias. No demostraron ser expertos en el problema a legislar ni contar con la apertura para superar los prejuicios predominantes acerca de este asunto.

Debe reconocerse la dificultad que, para aprobar una iniciativa popular, implica la puesta en práctica de la deliberación por parte de ciudadanos y legisladores, así como el establecimiento de una interlocución favorable entre ambos. La presentación de verdaderos argumentos y la aceptación de la propuesta más fundamentada exigen una cultura del diálogo que no es frecuente. En esta experiencia jalisciense, la deliberación ciudadana y legislativa fueron insuficientes, en particular acerca del texto de la iniciativa popular, para buena parte de los actores participantes. Y la mayoría de los diputados recurrieron a la deliberación en muy escasa medida durante el proceso legislativo; sin argumentos claros ni consistentes, desecharon aspectos claves y trataron de introducir sus propias propuestas de ley y relegar la de los ciudadanos.

Por último, la iniciativa de ley planteaba la creación del organismo descentralizado Instituto para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar, el que no se constituyó por razones presupuestales. En consecuencia, en casos de denuncia de violencia intrafamiliar, los mecanismos de prevención y sanción se aplicarán a través de la coordinación entre órganos previamente establecidos.

Ante las limitaciones que surgieron en este proceso, cabe formular varias recomendaciones. Cada una corresponde a uno de los problemas detectados:

- Que se simplifiquen las propuestas de cambio legislativo en las iniciativas populares de ley, para reducir su complejidad. Esto favorecería su comprensión por parte de los ciudadanos participantes y su manejo legislativo por parte de los diputados que la dictaminarán.
- Que se disminuya el costo social de su aprobación, es decir el tiempo requerido, los recursos financieros, el número de grupos e individuos implicados, etc. La simplificación ya aludida podría facilitar este cometido pero sería determinante lograr que en la memoria social quede registrada cada experiencia de democracia directa y su valoración crítica. Esta posibilidad estaba prevista por Voces Unidas como una de las tareas a llevar a cabo ante los ciudadanos participantes y la sociedad en general (la “devolución social” de la experiencia). De acuerdo con la información obtenida, este compromiso no ha sido cumplido.
- Que se analicen con todo cuidado los conflictos que pueden surgir entre los promotores de una iniciativa de ley y se acuerde, de manera previa y explícita, la vía para enfrentarlos. Para esto, lo indicado parece ser el análisis institucional y las técnicas de resolución de conflicto en las organizaciones. La aplicación de estos procedimientos pasa por un cambio cultural previo en los grupos sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las redes y los frentes ciudadanos: aceptar que los conflictos pueden surgir en el seno de las mejores causas, tener la honestidad para reconocerlos cuando surgen, la franqueza para hacerles frente y la tenacidad y habilidad para encontrarles salida mediante el diálogo y la tolerancia.
- Que se incremente la información y la competencia de los ciudadanos sobre los asuntos a legislar. Muchas experiencias de democracia directa, tanto las europeas previas a la segunda guerra mundial como las más recientes latinoamericanas, documentan con amplitud que el ejercicio de las formas de democracia directa, si no se fundamenta en amplios procesos de información y debate público, deriva en la manipulación social y en prácticas autoritarias o demagógicas por parte de los gobernantes o de minorías sociales que actúan en función de intereses sectoriales.
- Que se garantice el conocimiento del texto de las iniciativas de ley, a través de su registro público y de la facilidad de acceso para su consulta

abierta. La reforma a la Ley de participación ciudadana del estado de Jalisco hace esto posible. Ahora, el texto de una iniciativa popular de ley debe estar disponible en la Oficialía de Partes de la Cámara de diputados para que los ciudadanos interesados puedan conocerlo. Pero esto no es suficiente, porque la reforma en cuestión todavía no ha sido reglamentada para que sea efectiva. Es pertinente recordar que, a escala nacional, las leyes de desarrollo urbano (municipales, estatales o federal) también establecen este requisito desde hace tiempo pero no han logrado que los ciudadanos conozcan los planes de desarrollo urbano ni que su participación en las consultas públicas, necesarias para su aprobación, supere su carácter ritualista y no deliberativo. En el caso de la experiencia jalisciense, la campaña en los medios, los foros, los talleres, las ruedas de prensa, las entrevistas y los encartes en periódicos se enfocaron en el problema social de la violencia intrafamiliar y menos en la información y divulgación de la iniciativa misma. Combinar ambos aspectos parece ser la vía para avanzar en el conocimiento social del texto de las iniciativas de ley.

- Que se prevea y calcule con rigor el impacto que las reformas en una iniciativa de ley tendrán sobre el presupuesto público. Si no son compatibles, afectarán la viabilidad de las propuestas. En el presente caso no fue posible crear el Instituto para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar; la falta de previsión financiera afectó su viabilidad.
- Que se impulsen mecanismos para que los legisladores rindan cuentas de sus acciones a los ciudadanos, en particular a los promotores de las iniciativas de ley. No existen disposiciones que obliguen a los diputados a hacerlo, lo que hace que no sean responsables ante sus electores. Esta laguna contraviene uno de los principios elementales de toda representación democrática. Las relatorías incluidas en el *Diario de los debates* de la Cámara de diputados son insuficientes: sólo incorporan, de manera muy esquemática, información acerca de las sesiones plenarias, no del trabajo de las comisiones legislativas, donde se realiza el trabajo técnico en torno a las propuestas de ley, que deriva en su aprobación o rechazo.

Si se considera el costo total de esta experiencia, ¿tiene sentido intentar otra vez ejercer la democracia directa por la vía de la iniciativa popular, el plebiscito o el referéndum? La respuesta no es obvia y depende del contrapeso entre los logros y las limitaciones.

LOGROS

Esta iniciativa de ley significó el inicio del uso institucional de las formas de democracia directa, en función de problemas sociales y de demandas procesados por los ciudadanos y los legisladores. Este hecho es relevante en vista del uso ideológico que la izquierda social (no partidaria) y los partidos políticos de izquierda dieron a estas formas de democracia entre finales de los setenta y mediados de los ochenta. Hoy, la democracia directa ha sido legislada en la mayor parte de las entidades políticas del país y los grupos sociales y cívicos recurren a ella cada vez con más frecuencia. Pero la experiencia jalisciense tuvo además otras derivaciones importantes. Unas se relacionan con la actuación de los ciudadanos, otras con la de los diputados y algunas fortalecen la estructura política institucional. Entre las primeras destacan: el aprendizaje político, el conocimiento de las funciones del Legislativo, la capacidad de propuesta que se demostró y, al final, una reforma política sobre la participación ciudadana. Entre las derivaciones para los diputados hay que resaltar que se trató de una experiencia sin precedente, que propició un deslinde en su relación con los ciudadanos. Entre los aportes institucionales sobresalen: la nueva legislación en materia de violencia intrafamiliar, la creación del Consejo Estatal para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI) y el acotamiento de la política pública ante la iglesia. A continuación se valoran estas aportaciones.

De los ciudadanos

Para los ciudadanos, esta experiencia demostró que disponen de los recursos para llevar a cabo proyectos políticos: capacidad de organización, de convocatoria y de propuesta en torno a problemas sociales, con independencia de los partidos y del gobierno; la experiencia promovió la intervención ciudadana y abrió cauces para asumir responsabilidades y ejercer derechos. Originó también un proceso de intervención social que amplió los espacios de participación que existían. Los ciudadanos pudieron plantear opciones para solucionar los problemas de la violencia doméstica y convertirlos en tema de interés público, ante una sociedad que los consideraba asunto privado (Alatorre, s.f: 16). Los espacios públicos que se generaron permitieron difundir información, comunicarse con la población, sensibilizar y educar a los ciudadanos y generar ámbitos de reflexión. Hay mayor conciencia sobre los

derechos de las mujeres, de los niños, de los jóvenes y de los ancianos en la familia.

Uno de los aportes de esta experiencia fue el proceso en torno a la participación ciudadana en el gobierno de la cosa pública. La intervención en la propuesta de leyes es una muestra de ello. Con base en los nuevos derechos políticos reconocidos, la sociedad exige a los diputados que reciban, discutan y dictaminen sus propuestas. En consecuencia, se atribuye un mayor valor a la legalidad, que ha sido el déficit histórico en la cultura política del país. Pero estas prácticas sociales representan una puerta que se abre, no un camino recorrido.

La intervención ciudadana permitió también ampliar el conocimiento de la sociedad acerca del Legislativo, porque ayudó a descubrir el valor del Congreso, de las leyes y de las funciones de la representación popular. Este mérito no puede negarse. Es notorio el número de leyes acerca de las cuales los ciudadanos no han tenido ninguna información, no se han interesado ni han participado en ellas. Frente a esta situación, un aporte significativo de este proceso es que los grupos implicados conocieron la razón de ser de los diputados, sus obligaciones ante una iniciativa popular, los plazos para su discusión en primera y segunda lectura, el funcionamiento de las comisiones legislativas, el procedimiento para aprobar una ley y el necesario para su publicación y entrada en vigor. En este terreno, otra contribución es que los grupos participantes conocieron el *modus operandi* de los diputados, las posiciones de las diferentes bancadas y la calidad del trabajo de los legisladores.

La formulación y la aprobación de la iniciativa de ley constituyeron una manifestación (se hace hincapié en el elemento cuantitativo “una”, ya que “una golondrina no hace verano”) de autonomía de la sociedad ante los diputados que, de manera paralela, disminuyó su dependencia y debilidad ante ellos. Para los promotores, el proceso político de participación significó un nuevo punto de partida (también, “uno”) político-institucional, en su relación con el poder legislativo. Es claro que lo fue en menor grado en lo que se refiere a los apoyadores y ciudadanos firmantes. No obstante, también éstos se involucraron de manera activa en esta práctica de democracia directa. Por eso, así sea de manera incipiente, este avance se inscribe en la línea de los ciudadanos autónomos y corresponsables ante el estado.

Por último, esta experiencia permitió revisar los aspectos legales que limitan la utilización de las formas de democracia directa y el tratamiento que reciben en el Congreso; ante la ausencia de mecanismos institucionales

que garanticen su defensa, se planteó una reforma constitucional para establecerlos. La diputada Rocío García Gaytán propuso una modificación a la Ley de participación ciudadana del estado de Jalisco: que el representante legal de los ciudadanos pueda comparecer en la Cámara, para exponer los argumentos en favor de las intervenciones que provienen del ejercicio de las formas de democracia directa. Como resultado, varios artículos de esta ley fueron modificados, entre ellos el 9, el 55, el 56 y el 59.

De los diputados

Esta experiencia demostró que es posible colocar al Congreso de cara a la sociedad e incidir en su agenda para que aborde un problema grave, como la violencia intrafamiliar (Alatorre, s.f: 17). Los representantes populares iniciaron la práctica de legislar con base en propuestas de ley emanadas de los ciudadanos. Las comisiones conjuntas de Asistencia Social y de Equidad y Género, en sus consideraciones a la reforma del Código Penal, asentaron: “Destacamos que dicha iniciativa así como este dictamen es producto de un ejercicio democrático y republicano, sin ningún precedente en la historia política de nuestro país [...] Marca un punto de partida [...] en la participación que tenga la ciudadanía en la toma de decisiones y la creación del marco jurídico que la regule” (Primer dictamen, 27 de mayo de 1999).

Esta nueva situación operó también como factor de autodefinición de los diputados ante los ciudadanos: no forman un bloque homogéneo ni monolítico. Una parte de ellos dio valor a la intervención ciudadana en los procesos legislativos y estuvo interesada en que esta corresponsabilidad tuviera como resultado la creación compartida de una nueva ley. Estos legisladores se fortalecieron como instancia de representación popular. Por el contrario, otro bloque mantuvo el distanciamiento que ya existía entre ellos y la sociedad: manifestó resistencia a legislar a partir de iniciativas ciudadanas y recelo ante la participación política independiente y el establecimiento de una relación, autónoma pero complementaria, entre ellos y la ciudadanía.

Para las instituciones

Esta experiencia hizo varios aportes institucionales. El principal fue la aprobación de la propuesta ciudadana y la existencia de una nueva legislación en materia de violencia intrafamiliar. A pesar del recorte de buena parte de sus artículos, se aprobó la iniciativa de ley, tanto en su parte administrativa como

en la civil y la penal. Este hecho tiene relevancia política: significó un triunfo ciudadano. Por primera vez en el país, una ley es aprobada sin que provenga del estado, es decir, del poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial. Aunque los cambios no fueron de tan largo alcance ni tan profundos como se planteó al principio, los legisladores integraron reformas a tres leyes, consistentes por completo con el objetivo fundamental de la iniciativa (Guillermo Gatt, 23 agosto de 2000).

Otra innovación institucional fue la creación del CEPAVI, en lugar del instituto que estaba previsto. En Jalisco, el CEPAVI es la instancia rectora de las políticas y los criterios generales relacionados con la prevención y atención de la violencia intrafamiliar. Está integrado por organismos públicos, especialistas en el tema y representantes de organizaciones sociales relacionadas con este problema. Puede intervenir en casos de denuncia, es decir, como en toda norma jurídica, a través de este organismo las disposiciones de esta nueva ley son vinculantes y puede aplicarse penas a quienes las incumplan. El CEPAVI se instaló formalmente en marzo de 2000, como organismo subordinado en lo administrativo al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Jalisco (DIF) (Alatorre, s.f: 17).

Un efecto no previsto pero relevante es que la iniciativa de ley incide en la intervención de la iglesia en el terreno de la violencia doméstica. Como el tema tiene fuertes implicaciones culturales y valorativas, es un campo en el que la religión, en especial la católica, tiende a intervenir. Pero hay que considerar que, aunque esa violencia se comete en el ámbito privado del hogar, afecta los derechos de los ciudadanos, por lo que es un asunto público y compete al estado regularlo y definir las políticas pertinentes. El análisis del debate en torno a la iniciativa de ley puso en claro que tanto la iglesia tradicional como la progresista participaron en varias fases y asuntos.

En general, el sector progresista apoyó el proceso de gestación de la iniciativa y el tradicional, en la persona del cardenal, tuvo un papel ambivalente. Por su parte, varios editorialistas resaltaron que 30% del total de firmas, obtenidas en las mesas a la entrada de las parroquias, indica la fuerte contribución de la iglesia a esta causa. Este dato es real pero no da suficiente valor al hecho de que 70% de las firmas no se consiguió por este medio. Estos dos porcentajes exponen la fuerza real de la iglesia y, de forma paralela, el replegamiento de su influencia. Muestran a una sociedad local progresivamente plural y hacen evidente que están surgiendo actores sociales y espacios que comienzan a operar con independencia de la iglesia. En un planteamiento esquemático, subsiste la influencia conservadora pero comien-

zan a adquirir peso la tendencia progresista y la independencia de los ciudadanos, quienes están aprendiendo a diferenciar el campo civil del religioso. Y ambos sectores de la iglesia tuvieron que subordinarse a lo que el Congreso aprobó, aunque hubiera aspectos en el texto que no les satisficieran. Debieron reconocer que la política pública sobre la violencia doméstica es un campo de actuación del estado.

La evaluación final acerca de si estos logros compensaron las limitaciones enfrentadas y los costos sociales y políticos es necesariamente distinta según quien la realice. De seguro, para las minorías sociales activas y consistentes sigue teniendo sentido ejercer la democracia directa, en función de objetivos tematizados, debatidos y acordados por medio de la deliberación. Pero también es previsible que, en este terreno, medirán con realismo las implicaciones y que esta precaución no será para aminorar su compromiso ciudadano sino para hacerlo más efectivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Rubén (1997). “Las ONG de desarrollo y la democracia interna: una aproximación”, en Alonso, Jorge y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coords.), *La democracia de los de abajo en México*, La Jornada/CEE/CIICH-Unam, México.
- Aguilar, Elena y Felipe Alatorre (1999). “La iniciativa popular. Un ejercicio ciudadano en Jalisco”, en Osorio, Joaquín (coord.), *Transiciones, conflictos y democracia* (Avances), ITESO, Guadalajara.
- (2000). “Iniciativa popular de legislación integral sobre violencia intrafamiliar para el estado de Jalisco. Colectivo Voces Unidas”, en Ponce, Daniel; José Bautista y Claudia Cárabes (coords.), *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil*, Alforja/CIFS-ITESO, Guadalajara.
- Arato, Andrew y Jean L. Cohen (2000). *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- Avritzer, Leonardo (2000). “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, en *Metapolítica*, vol.14, CEPACOM, México, abril-junio.
- Aziz, Alberto (1998). “Referéndum y ciudadanía”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm.12, FLACSO, México.
- Bien Común y Gobierno* (1998). Año 4, núm.45, número monográfico dedicado al referéndum, plebiscito y consulta popular, agosto.
- Bogdanor, Vernon (1991). “Referéndum e iniciativa”, en *Enciclopedia de las instituciones políticas*, Alianza Diccionarios, Madrid.
- Bohman, James (2000). “La democracia deliberativa y sus críticos”, en *Metapolítica*, vol.14, abril-junio.

- Bone, H. (1975). *The initiative and the referendum*, National Municipal League, Nueva York.
- Bourdieu, Pierre (1982). “La représentation politique. Elements pour une théorie du champ politique”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núms. 36-37.
- (1997). “Los usos sociales de la ciencia”, conferencia, París, 11 de marzo.
- Buci-Glucksmann, Christine (1978). *Gramsci y el estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía*, Siglo XXI, México.
- Cohen, Joshua (2000). “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”, en *Metapolítica*, vol.14, abril-junio.
- Cortés, Marco Antonio y Cecilia Soraya Shibya (1999). *Los valores de los jaliscienses. Encuesta estatal de valores*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Cortina, Adela (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza, Madrid.
- Cronin, Thomas (1989). *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Harvard University Press, Cambridge.
- Cunill, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Elster, Jon (comp.) (2001). *La democracia deliberativa*, Gedisa, México.
- Feres Faría, Claudia (2000). “El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman”, en *Metapolítica*, vol.14, abril-junio.
- Fix-Fierro, Héctor (1995). “Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, septiembre-diciembre.
- Fung, Archon (2000). “Esferas de deliberación: gobernar después del centralismo democrático”, en *Metapolítica*, vol.14, abril-junio.
- Garza, Enrique de la (2001). “Democracia, representatividad y legitimidad sindical”, en Garza, Enrique de la (coord.), *Democracia y cambio social en México*, Plaza y Valdés/UAM-Xochimilco/F. Eberts, México.
- Guerra, François-Xavier et al. (1998). *Los espacios públicos en Iberoamérica*, FCE/CFEMC, México.
- Habermas, Jürgen (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona.
- (1999a). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Trotta, Madrid.
- (1999b). *Teoría de la acción comunicativa*, Taurus, Madrid.
- (1999c). *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona.

- Held, David (1992). *Modelos de democracia*, Alianza, México.
- Hurtado, Javier (1997). “Sobre el plebiscito y el referéndum”, en Hurtado, Javier y Andrés Valdez, *Democracia y poder político en Jalisco*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- Lechner, Norbert (1979). “Poder y orden. La estrategia de la minoría consistente”, en Lechner, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden establecido*, Ainavillo, Santiago de Chile.
- Leis, Héctor Ricardo (1999). “Panamá: los canales de la participación ciudadana”, en Ponce, Daniel; José Bautista y Claudia Cárabes (coords.), *Protagonismo e incidencia de la sociedad civil*, Alforja/CIFS-ITESO, Guadalajara.
- Linz, Juan (1998). *Michels y su contribución a la sociología política*, FCE, México.
- Lourau, René (1991). *El análisis institucional*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Moscovici, Serge (1979). *Psychologie des minorités actives*, Presses Universitaires de France, París.
- Nino, Carlos Santiago (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
- Nueva Síntesis* (2000). Núm.14, Diócesis de Guadalajara, abril.
- Oñate, P. (2001). “Comentario a las ponencias de la mesa: el Poder Legislativo en México: marco institucional y equilibrio de gobierno”, LASA, Washington, 8 de septiembre.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Ponce, Daniel (2000). “Propuesta metodológica para la participación ciudadana hacia la construcción de políticas públicas. El caso de la ley contra la violencia intrafamiliar en Jalisco”, ponencia LASA, Miami.
- Prud’homme, Jean-François (1997). *Consulta popular y democracia directa* (Cuadernos de Divulgación), IFE, México.
- Przeworski, Adam (1999). “El estado y el ciudadano”, en *Política y Gobierno*, vol.V, núm.2, CIDE, México, segundo semestre.
- Rabotnikof, Nora (1997). *El espacio público y la democracia moderna*, IFE, México.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1999a). “La reestructuración política de Guadalajara”, en *Sociológica*, UAM, México, abril.
- (1999b). “Prácticas políticas ciudadanas y poder local en el área metropolitana de Guadalajara”, en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, México, agosto.
- (1999c). “Ciudadanos bajo sospecha”, en *Sociedad Civil*, México, primavera.

- Rodríguez, Octavio (1979). *La reforma política y los partidos en México, Siglo XXI*, México.
- Sábato, Hilda (coord.) (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, FCE/El Colegio de México, México.
- Schmitt, Carl (1990). *El parlamentarismo*, Tecnos, Madrid.
- Serrano, Enrique (1998). *Consenso y conflicto*, CPCOM, México.
- Silva Moreno, Carlos Alberto (2001). “Participación y democracia: el papel de los partidos políticos en México, 1996-2000”, tesis de maestría en ciencias sociales, CUCSH–Universidad de Guadalajara, mayo.
- Smith, Daniel (1983). *Ballot initiatives: history, research and analysis of recent initiative and referendum campaigns*, Initiative News Service, Washington.
- Tallian, Laura (1977). *Direct democracy: an historical analysis of the initiative, referendum and recall process*, People Lobby Press, Los Ángeles.
- Tommy, Neal (1996). *Lawmaking and legislative process. Committees, connections and compromises*, Oryx Press, Phoenix.
- Torelle, Ellen (comp.) (1920). *The political philosophy of Robert M. La Follette*, Robert M. La Follette Co, Madison.
- Torres, Gabriel (1998). “La iniciativa de ley”, en *Análisis del Tiempo*, año 4, núm.37, Guadalajara, mayo.
- Ugalde, Luis Carlos (2001). “El congreso mexicano”, en *Este País*, núm.121, abril.
- Velasco, David (2000). “Tan lejos y tan cerca... distancias entre la gente y los partidos políticos”, en *Espiral*, núm.18, CUCSH–Universidad de Guadalajara, Guadalajara, mayo–agosto.
- Zamarrón, Eduardo (2000). “Deliberando la democracia”, en *Metapolítica*, vol.14, abril–junio.
- Zimmerman, Joseph (1992). *Democracia participativa*, Limusa, México.

DOCUMENTOS Y ARCHIVOS

- Actas de las reuniones del colectivo Voces Unidas (varias fechas). ITESO, Guadalajara.
- Alatorre, Felipe (s.f.) “Abriendo caminos. La participación ciudadana y la consolidación de la democracia en México”, ponencia, s.l.
- Archivo personal sobre el colectivo Voces Unidas (varias fechas). David Fernández, SJ, rector de ITESO durante el periodo 1998–2001, Guadalajara.
- Diario de los debates de la LV Legislatura del estado de Jalisco* (1999). 29 de marzo, 11 de mayo, 27 de mayo, 25 de noviembre.

- El Semanario* (1999). Arquidiócesis de Guadalajara, Guadalajara, julio y octubre.
- Ley de participación ciudadana para el estado de Jalisco* (1998). Poder Legislativo del estado de Jalisco, Guadalajara, <http://www.congresojal.gob.mx/> (consultada en septiembre de 2002).
- Ley orgánica del poder Legislativo del estado de Jalisco* (2002). Poder Legislativo del estado de Jalisco, Guadalajara, <http://www.congresojal.gob.mx/> (consultada en septiembre de 2002).
- Medina, Andrea (1999). “Carpeta informativa sobre la iniciativa de ley”, dossier, Guadalajara, 318 pp.
- Partido Acción Nacional, PAN (1946a). “La reforma municipal”, PAN, México.
- (1946b). “Plataforma de Acción Nacional”, I Convención Nacional, PAN, México, febrero.
- (1952). “Programa mínimo”, PAN, México.
- (s.f.) “El municipio, comunidad fundamental”, PAN, México.
- “Puntos para la reunión del grupo promotor de Voces Unidas” (1998). Documento interno del colectivo Voces Unidas, 17 de diciembre.
- Voces Unidas Informa* (1999). Año 1, núm.1, septiembre, Guadalajara.

ANEXO I

Relación de organizaciones de apoyo al proyecto del colectivo Voces Unidas

Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo, A.C.
(ACCEDE).

Asamblea Ciudadana de Deudores de la Banca.

Asamblea Jalisciense por la Paz.

Asociación de Vecinos de Jardines de la Cruz.

Asociación Jalisciense de Apoyo a Grupos Indígenas (AJAGI).

Asociación Mexicana de Mujeres de Empresa.

Casa Hogar para Niños de la Calle.

Centro Cultural La Casona.

Centro de Desarrollo de Jocotepec.

Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL).

Centro Integral de Bienestar y Desarrollo.

Círculo de Mujeres Para México y Por México (CMPMPM).

Colectivo Ecológico de Jalisco.

Colegio Huellas.

Colegio Manuel Escalante y Escalante.

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ).

Comité para el Desarrollo Integral de Cerro del Cuatro.

Escuela de Aprender.

Escuela Secundaria núm.3 para Señoritas.

Escuela Secundaria núm.7.

Escuela Secundaria Técnica núm.89.

Escuela Urbana núm.47 Francisco Villa.

Fundación Mexicana para Planificación Familiar (Mexfam).

Grupo PROMÉXICO.
Grupo Vigía.
Grupos de Salud.
Grupos y Movimientos de Pastoral Social.
Instituto de Ciencias.
Instituto Gabriel Marcel.
Instituto Libre de Filosofía.
Instituto Mexicano para la Investigación de la Familia y la Población (IMIFAP).
Instituto Pierre Faure.
Instituto Proinfancia y Juventud Femenina.
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus
Guadalajara.
Medios Estratégicos Publicitarios.
Movimiento de Apoyo a Menores Abandonados, A.C. (MAMA, A.C.)
Movimiento Humanista.
Mujeres Unidas de Sayula.
Organismo de Nutrición Infantil.
Patronato para la Reconstrucción de la Casa Hogar para Mujeres.
Protección a Niños de los Presos.
Sociedad Cooperativa de Mujeres Campesinas en Acción.
Tiempo Nuevo de Guadalajara.
Unión de Colonias Populares.
Valle de la Democracia.

ANEXO II

Relación de entrevistados

DE LOS PROMOTORES DEL PROYECTO

Elena Aguilar Villalobos, del Instituto Mexicano para el Desarrollo de la Comunidad (IMDEC). Especialista en incidencia social en políticas públicas.

Felipe Alatorre Rodríguez, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Promotor social y analista de las prácticas civiles.

David Fernández, SJ, rector de ITESO durante el periodo 1998–2001.

Ángeles González Ramírez, de la Coordinadora de ONG de Mujeres de Jalisco y del Centro de Estudios de Género, de la Universidad de Guadalajara. Especialista en violencia y género.

Andrea Medina, del Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM). Elaboradora de la propuesta inicial de ley y promotora del colectivo.

Óscar Ramos, de la Alianza Cívica Jalisco. Pionero en cabildeo ante diputados locales.

Rebeca Rosas, directora del CIAM. Especialista en violencia y género y promotora del colectivo.

DE LOS APOYADORES

Manuel García Navarro, de la asociación de vecinos de la colonia Jardines del Sur y animador de la Pastoral Social Católica en Guadalajara.

Desarrollo Estratégico Publicitario (medios de comunicación).

Marisela Moguel, del CMPMPM (organizaciones sociales).

DE LOS DIPUTADOS

Porfirio Cortés Silva, del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Fernando Guzmán Pérez Peláez, ex secretario General de gobierno del estado de Jalisco.

Rocío García Gaytán, del Partido Acción Nacional (PAN).

Miguel Ángel León Corrales, del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Samuel Romero Valle, del PRD.

DE ABOGADOS

Martín García Topete, del ITESO.

Gabriel Gallo, del ITESO.

ANEXO III

Guía para las entrevistas

I. Acerca del grupo promotor, de las organizaciones apoyadoras y de los ciudadanos que aportaron sus firmas de respaldo:

Aclaración: de los diferentes grupos que participaron en la iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar, se distingue entre los promotores (grupos que formaron Voces Unidas); los apoyadores (diferentes organizaciones sociales que respaldaron el proyecto), y los simples ciudadanos que dieron su firma como demostración de acuerdo con la propuesta. A cada participante se analiza por separado. Pero también se estudian las relaciones que se dieron entre ellos.

A. Información y competencia sobre los aspectos implicados en la ley:

1. ¿Conocían los promotores de la iniciativa los requisitos que se exigían para proponer al Congreso del estado una ley a través de la iniciativa popular? Más en particular:
 - a) ¿Conocían los principales aspectos técnicos implicados en el problema de la violencia intrafamiliar, tales como los administrativos, civiles, penales, educativos y culturales? ¿Cuáles de estos asuntos conocían mejor y cuáles peor?
 - b) ¿Conocían asimismo los aspectos jurídicos; por ejemplo, los requisitos planteados por la Ley de participación ciudadana del estado de Jalisco para la aprobación de una iniciativa de ley (0.5% del padrón

electoral); las comisiones legislativas participantes en el dictamen a la iniciativa de ley (Equidad y Género; Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentarios; Asistencia Social, y Justicia), y el funcionamiento de la Cámara de diputados (periodos legislativos, sesiones del pleno del Congreso, etcétera)? ¿Cuáles de estos requisitos conocían mejor y cuáles peor?

2. ¿Conocían todos los promotores el texto de la ley que se presentó en la Cámara de diputados o únicamente la versión resumida?
3. Por su parte, ¿conocían los apoyadores esos mismos requisitos técnicos y jurídicos? ¿Cuáles de éstos requisitos (técnicos y jurídicos) conocían mejor y cuáles peor?
4. ¿Conocía la mayor parte de los apoyadores el texto de la ley que se presentó en la Cámara de diputados o únicamente la versión resumida?
5. Los promotores y apoyadores de la iniciativa de ley, ¿eran conscientes de las actitudes (legalistas, machistas, etc.) que algunos diputados mostraban ante esta forma de democracia directa? ¿Tenían experiencia en el cabildeo con diputados? ¿En qué consistía esa experiencia?
6. Los simples ciudadanos firmantes, ¿tenían conocimiento básico o suficiente sobre estos requisitos técnicos y jurídicos, que estaban directamente relacionados con la iniciativa de ley?
7. Antes de dar su firma de apoyo, ¿conocieron los ciudadanos, el texto de la ley que se presentó en la Cámara de diputados o únicamente la versión resumida, o ninguna de las dos? En caso negativo, ¿qué opinas sobre este desconocimiento de la iniciativa a legislar? ¿Es suficiente que el texto de la ley sea conocido por los expertos que la avalan o por los promotores que la impulsan? ¿Cómo se podía haber hecho del conocimiento de los ciudadanos en general? ¿Bastaba el encarte que se hizo del texto resumido de la ley y que se incluyó en un periódico local?

B. Deliberación sobre la propuesta de ley:

Aclaración: de agosto de 1998 a marzo de 1999, se realizaron talleres para promover la iniciativa de ley en un número importante de los municipios de Jalisco:

8. ¿Cuántos talleres se realizaron? ¿Asistió usted a algunos de ellos?

9. ¿Qué actividad predominó en esos talleres: a) proporcionar información sobre el problema de la violencia intrafamiliar en Jalisco; b) sensibilizar a los asistentes sobre la necesidad de enfrentar este problema; c) analizar, en general, la propuesta de ley; d) discutir, abierta y expresamente, el texto completo de la iniciativa de ley para mejorarlo, o e) alguna combinación de las alternativas anteriores?
10. En el caso de las opciones anteriores d) y e), describa un ejemplo que manifieste que, en los talleres, hubo margen para que se realizaran observaciones y éstas se incorporaran al texto de la iniciativa de ley.

C. El espacio público creado en torno a la iniciativa de ley:

Aclaración: el espacio público es el ámbito o esfera en el que los ciudadanos, en general y especialmente los organizados y activos, plantean sus opiniones, debaten sobre intereses generales o comunes y tratan de llegar a algún acuerdo sobre los asuntos debatidos.

11. ¿Consideras que alguno de los talleres organizados sobre la iniciativa de ley funcionó como un microespacio público de los ciudadanos de Jalisco? En caso afirmativo, ¿dónde se realizó?, ¿cómo se efectuó?
12. ¿Hubo algún taller o reunión, organizado para discutir el texto de la iniciativa de ley y en el que participaron tanto miembros de Voces Unidas (como participantes en la discusión), así como grupos apoyadores (grupos de estudiantes, ONG, grupos parroquiales, sindicalistas, empresarios) y simples ciudadanos? En caso positivo, ¿qué cambios o reformas a la iniciativa de ley se plantearon?
13. Varios abogados del ITESO realizaron modificaciones al texto de la ley, ¿sabe cuáles fueron esos cambios y por qué se hicieron?
14. ¿Podría considerarse el total de los talleres realizados en Jalisco para impulsar la iniciativa de ley como un espacio público? En caso positivo, ¿por qué podría considerarse así? En caso negativo, ¿qué faltó para que se creara ese espacio público en torno a la iniciativa de ley?
15. La experiencia de la iniciativa de ley de Jalisco fue la primera a nivel nacional. Bajo este punto de vista, constituye un logro indudable. Más en particular, ¿qué significó para el avance del diálogo entre los ciudadanos?

16. Si los jaliscienses propusieran alguna nueva iniciativa de ley, ¿qué otros elementos habría que incorporar en sus relaciones ciudadanas para crear un espacio público?

II. Acerca de los diputados y partidos políticos (preguntas a los legisladores):

Aclaración: en los compromisos realizados por los partidos en sus plataformas electorales de 1997–2000, plantearon propuestas para apoyar la participación ciudadana de los jaliscienses y para legislar contra la violencia intrafamiliar.

18. ¿Existió congruencia entre dichos planteamientos de los partidos y la actuación tenida por los legisladores en la Cámara de diputados de Jalisco en torno a la iniciativa de ley? En caso negativo, ¿qué razones hay para explicar la incongruencia?
19. ¿Hubo apertura, reconocimiento y apoyo suficientes (asesoría legal y procedimental), por parte de los diputados, a esta iniciativa popular y a la intervención ciudadana que la promovió? ¿Qué hechos lo demostrarían?
20. ¿Hubo diputados y organizaciones que sostuvieron que existen actitudes machistas entre los diputados, las cuales se interfirieron en el proceso de aprobación de la iniciativa de ley? ¿Qué opina usted al respecto y por qué?
21. Desde el punto de vista de la relación entre diputados y sociedad, ¿cómo calificaría usted la actuación de los legisladores que intervinieron en la aprobación de la iniciativa de ley propuesta por los ciudadanos? ¿Hubo alguna diferencia en las actitudes que asumieron los diputados de los diferentes partidos respecto de esta iniciativa? ¿Se dieron conflictos entre los partidos que repercutieron en la actitud ante la iniciativa de ley? Por ejemplo, ¿entre el PAN y PRI, o entre estos dos partidos y el PRD?
22. La actuación de los diputados locales en el proceso de aprobación de la iniciativa popular contra la violencia intrafamiliar, ¿qué tipo de relación demuestra que existe de parte de ellos hacia la sociedad (de predominio del estado sobre la sociedad, de predominio de la sociedad sobre el estado, de autonomía y complementariedad entre ambos, o de dependencia recíproca entre los dos)? ¿Qué hechos demostrarían la relación que usted considera que dio entre ambos?
23. ¿Qué razones o intereses guiaban a los diputados que se opusieron a la iniciativa de ley (políticos, jurídicos, procedimentales, partidarios)?

24. Por el contrario, ¿qué lógica o intereses guiaban a los diputados que apoyaron la aprobación de la iniciativa de ley?
25. La propuesta ciudadana sobre la iniciativa de ley incluía aspectos civiles, penales y administrativos. ¿Cuáles fueron éstos?
26. En comparación al tiempo en que Jalisco no estaba aprobada la figura de la iniciativa de ley, ¿existe actualmente una nueva actitud, por parte de los diputados locales, hacia las propuestas ciudadanas? ¿Qué hechos lo manifestarían?
27. ¿Qué características debe reunir un legislador cercano a los ciudadanos y comprometido con sus intereses, a diferencia de uno desvinculado de ellos y prepotente ante sus propuestas?

III. Preguntas a los profesionistas de los medios (periódicos, radioemisoras y cadenas de televisión) que participaron en la campaña a favor de la iniciativa de ley. Las preguntas giran únicamente en torno al impacto de los medios en las relaciones que se dieron entre ciudadanos y los diputados.

28. ¿Su campaña se basó en el conocimiento del texto de la iniciativa de ley, de su versión resumida, en el uso del material que directamente le proporcionaban los promotores de ella o en la combinación de alguno de estos elementos?
29. ¿Han realizado algún estudio para medir el grado de influencia que su campaña tuvo en el conocimiento y debate, por parte de los ciudadanos, en torno al texto de la iniciativa de ley?
30. ¿Qué aportan y qué les falta a las campañas en los medios para constituirse en espacio público, en este caso, en torno a una iniciativa de ley?
31. ¿En qué medida creen que su campaña incidió (de manera favorable o negativa) en la actitud que los diputados adoptaron ante la iniciativa de ley?

***Democracia directa. La primera
iniciativa popular de ley en México***

se terminó de imprimir en noviembre de 2002
en los talleres de Editorial Pandora, S.A. de C.V.,
Caña 3657, Guadalajara, Jalisco, México, C.P. 44470.
La edición, que consta de 1,000 ejemplares, estuvo a cargo de
la Oficina de Difusión de la Producción Académica del ITESO.

En México, la política y la sociedad pasaron por cambios vertiginosos en los últimos años, en especial entre 1988 y 2000. Sin embargo, para muchos es difícil precisar en qué consiste esta nueva realidad. Este libro analiza un proceso muy ilustrativo: la primera experiencia de una iniciativa de ley que los ciudadanos impulsaron y presentaron al Congreso del Estado de Jalisco. El caso del colectivo Voces Unidas y su iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar se analiza aquí, a la luz de las teorías de la democracia directa, para descubrir hasta qué punto se dio la deliberación entre los actores de este proceso, con una mirada crítica que ayuda a derribar mitos y prejuicios acerca de las organizaciones no gubernamentales y los legisladores.

En sus páginas se consignan, a partir del testimonio directo de los protagonistas, episodios emblemáticos de la llamada "nueva relación" entre los ciudadanos y el poder legislativo. Además, el lector y el estudioso de estos temas obtendrá una visión cercana de los personajes clave y del alcance de sus acciones. Sin duda, una aportación esencial para el estudio del nuevo panorama político en Jalisco, en México y en gran parte de la América de habla hispana.

Juan Manuel Ramírez Sáiz es profesor investigador del Departamento de Estudios Sociojurídicos y Políticos del ITESO y del Departamento de Estudios sobre los Movimientos Sociales de la Universidad de Guadalajara. Es doctor en ciencia política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1984 y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es autor del libro *Cambio político y participación ciudadana* (Centro de Estudios de Política Comparada, A.C./CUCSH–Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2000), y participó, junto con Renée de la Torre, en la coordinación de *La ciudadanización de la política en Jalisco* (ITESO, Guadalajara, 2001).