

Dip. Yarabí Ávila González

Presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso del

Estado de Michoacán de Ocampo

Presente.



CONGRESO DEL ESTADO  
DE MICHOACÁN  
RECIBIDO

14 JUL 2021

CONGRESO  
DEL ESTADO  
DE MICHOACÁN

PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA  
RECIBIO  
HORA 15:06

Quien suscribe Tonatiuh Acuña Martínez, ciudadano Michoacano, con fundamento en los artículos 5º, 8º, 36 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; los artículos 5º fracción I, 6, 7, 18 y 19 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo; presento el siguiente proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 57 a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, bajo la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*"La participación ciudadana en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política"* (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009)

El contexto sociológico de Latinoamérica, incluyendo a nuestro país, a nuestro estado y a nuestros municipios, en los que la democracia de nuestras regiones día con día agonizan, dichas sociedades viven y expresan una tendencia general en cuanto a que la participación ciudadana debe de ser uno de los ejes fundamentales en la construcción del Bien Común y de un futuro mejor compartido para favorecer el control de las y los gobernantes, transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas, suavizar los conflictos, favorecer los acuerdos, y hacer menos costosas la toma de decisiones políticas.

Contar con una ciudadanía activa, involucrada y responsable es un signo de una democracia sana, sin embargo, en México los niveles de participación ciudadana y solidaridad comunitaria son bajos y preocupantes dado a que el concepto no ha sido definido de forma clara y a que en la administración pública aún no es una práctica

extendida y consolidada en nuestro país. Son muy pocos los jóvenes mexicanos que donan su tiempo y su talento a través de organizaciones de la sociedad civil. Más aún, es un deber y un derecho el que la ciudadanía deba y pueda participar en todas las etapas del ciclo de gestión de políticas públicas (Diseño, Formulación, Planificación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación).

Además, la participación fomenta el tipo de ciudadanía que genera un mayor interés por informarse acerca de los asuntos públicos, por cooperar con las demás personas, y que es más respetuosa con las que son diferentes, lo que refuerza los vínculos sociales entre miembros de la comunidad, y favorece la comprensión intercultural. Con la aportación de hombres y mujeres a los asuntos públicos se da un salto cualitativo de la Democracia Representativa a la Democracia Participativa.

En el artículo "Democracias Representativas en Crisis. Democracia Participativa y Mecanismos de Participación Ciudadana como Opción" presentado por la Dra. María Laura Eberhardt publicado en 2015 hace un recuento histórico de los orígenes de los mecanismos de participación ciudadana en algunas democracias. En él se reconoce que los mecanismos han tenido frecuencia y resultados diferentes, aunque su origen es generalmente con la finalidad de "oxigenar" las instituciones verticales de la democracia que han causado un clima general de descontento por su desempeño.

Y ello debido a que, frente a la pérdida de credibilidad tanto de los gobernantes elegidos a través del voto popular como respecto del funcionamiento de los órganos representativos tradicionales, fueron los propios mandatarios quienes decidieron adoptar otros canales institucionales que habilitasen una mayor participación ciudadana en la discusión, acuerdo e implementación de las políticas públicas. El fin que perseguían era el de corresponsabilizar a los ciudadanos en tales decisiones y aumentar su nivel de aceptación y legitimidad en la sociedad.

En la contemporaneidad también es recomendable la creación y puesta en práctica de instrumentos participativos a los fines de acortar o revertir la creciente distancia, desconfianza y apatía que se fue produciendo en la relación entre representante y representado, principalmente una vez dejado atrás el llamado "municipio de

bienestar" y arribado el nuevo municipio de tipo "relacional" . Ello posibilitaría un mayor y más directo acceso de las opiniones y propuestas de la sociedad civil al proceso de política pública. De este modo, se esperaba poder adoptar decisiones que gozaran de un más alto nivel de consenso, legitimidad y corresponsabilidad social para lograr consolidarse como verdaderos referentes.

La ausencia de definiciones compartidas o de presupuestos teóricos sólidos obliga a las instituciones que promueven la creación de observatorios a generar sus propias estructuras de acuerdo con la intuición o a partir de referentes empíricos.

De esta primera aproximación podemos extraer tres características fundamentales:

1) son figuras asociativas que permiten la integración de varios actores provenientes de los sectores académicos, públicos, privados y de la sociedad civil; 2) se proponen analizar asuntos muy diversos de elevado interés público; y 3) buscan entender aquellos temas observados y/o incidir en ellos, ya sea a través de la acción social o legislativa, la promoción de políticas públicas o cualquier otra forma de participación.

A estas alturas, es inobjetable que, a los hacedores de políticas, en general, les ha faltado voluntad para incorporar los resultados de la investigación a sus decisiones, a veces por completo y, otras veces, aunque lo han hecho, han sido guiados por un interés más utilitario que por uno genuino en la realización de un trabajo competente. Sin embargo, también los investigadores se han mantenido relativamente alejados del proceso de las políticas públicas. Ello deja a merced de voluntades individuales guiadas, principalmente, por lógicas políticas incorporar el conocimiento especializado en la toma de decisiones que incremente las posibilidades de construir mejores sociedades.

En el estudio realizado por Alejandro Natal y Oniel Diaz "¿QUÉ SON Y CÓMO FUNCIONAN LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS?" exponen sobre la operación y funciones de un observatorio ciudadano, en cualquiera o en todos de sus tipos de observatorios ciudadanos se realizan una o varias de las siguientes tareas:

- Informes, diagnósticos y/o reportes sobre políticas o fenómenos sociales.

- Análisis y difusión de los resultados obtenidos por una política pública.
- Socialización de información sobre un asunto público entre los miembros de la comunidad. Generación de opinión pública.
- Seguimiento y/o evaluación de una política a partir de indicadores, en muchos casos elaborados por los propios Observatorios.
- Medición de cómo se ha transformado un fenómeno o problema.
- Análisis del impacto que han tenido ciertas estrategias de intervención.

Estas actividades, en términos generales, se pueden sintetizar en las siguientes cinco actividades centrales 1. La recopilación de información. 2. Decodificación y/o análisis de la información. 3. Comunicación de resultados. 4. Búsqueda de incidencia, y 5. Construcción de opinión pública. Un Observatorio Ciudadano, en particular, puede dedicarse a una o varias de estas actividades.

Comúnmente, continuando con lo publicado por Natal y Díaz, una de las primeras actividades que realiza un Observatorio tiene que ver con el trabajo previo a la observación, es decir, el de gabinete que tiene que realizar para construir categorías conceptuales que sean claras y unívocas, que sean compartidas y en algunos casos que tengan referentes aceptados tanto nacional como internacionalmente. Un segundo paso para los Observatorios es dedicar atención a la construcción de una metodología de investigación y análisis. Esta metodología depende, en general, del tipo de información que servirá como insumo, de las fuentes de tal información, así como de los objetivos y metas propuestas.

En general, los Observatorios recolectan información proveniente de distintas fuentes. Frecuentemente esta información consiste en datos cuantitativos puntuales sobre una problemática específica. Una vez recolectada la información, la captura y el procesamiento de datos se hacen, normalmente, en función de categorías y variables elaboradas en el diseño del propio Observatorio. El análisis de datos, en general cuantitativo, se realiza mediante una revisión sistemática de estadísticas y

cifras, a partir de las cuales se miden las variaciones registradas en función de los indicadores que, comúnmente, se construyen deliberadamente.

MARCO LEGAL

El marco legal de los observatorios ciudadano ha ido avanzando conforme al tiempo en base al contexto socio-político Moderno de México desde este nuevo siglo en el que se empezaban a mencionar los mecanismos de participación ciudadana al igual que los mecanismos de transparencia gubernamental en la que, retomando a Fox en su estudio realizado el 2008, los costos de información necesarios para que la rendición de cuentas vertical (Ciudadanos-Estado) sea efectiva son muy altos. Pero con la presencia de un OC (que es representativo y legítimo) en donde una de sus funciones es proveer información confiable a la ciudadanía, estos costos de información se reducen y entonces la ciudadanía podría realizar acciones estratégicas y sabría hacia dónde dirigir sus campañas y acciones de incidencia pública.

Por lo tanto, en este sentido la ciudadanía informada podría fortalecer tanto a las agencias de rendición de cuentas horizontal (rendición de cuentas societal pro horizontal) como a la vertical, que llevan a cabo los ciudadanos (rendición de cuentas societal pro vertical). Asimismo, se puede presentar una combinación de rendición de cuentas transversal con la que lleva a cabo la ciudadanía (rendición de cuentas transversal ciudadana).

Para el caso de las organizaciones de ciudadanos, también tienen que rendir cuentas por la cuestión de la autorización y representatividad, así como para establecer si efectivamente pueden llegar a constituirse como rendición de cuentas societal y continuar siendo fundamentales en la democracia del país.

Pero específicamente en el caso de los OC, actualmente los siguientes son los fundamentos y marco legal:

#### 1. Constitución de Michoacán

- a. Art. 8: *"Son derechos de los ciudadanos: votar y ser votados en las elecciones populares; participar en los procedimientos de referéndum,*

*plebiscito e iniciativa popular, en los términos previstos por la ley de la materia; desempeñar cualquier empleo, cargo o función del Estado o de los ayuntamientos, cuando se reúnan las condiciones que la ley exija para cada caso; y los demás que señala el artículo 35 de la Constitución Federal.”*

2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

a. Art. 98, numeral 1 y 2:

b. Art. 104, numeral 1, incisos a), e), f), ñ), o), y q)

3. Código Electoral

a. Art. 5

b. Art. 29, párrafo primero

c. Art. 34 fracción III

4. Ley de mecanismos de participación ciudadanos

a. Art. 2, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 fracción I

b. Art. 12, 13, 14, 15, 16, 29, 30

c. Art. 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39

d. Art. 40, 41 fracción I y 42

En países como Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia, durante las administraciones izquierdistas, se fortalecieron asociaciones de la sociedad civil que pudieron promover cuestiones sociales como el suministro de agua, infraestructura de barrios y regularización de tenencia de la tierra. Sin embargo, con el pasar de los años, se comenzaron a presentar aspectos negativos como un control corporativo de estas asociaciones y de los mecanismos de participación ciudadana por y para beneficio del poder ejecutivo. Varios autores, de igual manera, diferencian a un grupo de países como México, Colombia y Chile, en donde estos mecanismos han avanzado

en lo meramente jurídico, pero no han permeado en la sociedad como una opción real de participación y decisión ciudadana.

En cierta medida, autores atribuyen a esta falta de aplicabilidad el desinterés de los gobiernos por hacer una sociedad más fuerte pues dentro de su ideología esta una individualización del sujeto. De igual manera, los partidos políticos han procurado mantener su hegemonía de las decisiones públicas y han legislado para que los mecanismos de participación ciudadana tengan más dificultades que incentivos en su implementación. El llamado es que se reconstruyan los articulados legales para que permitan impedir que estos mecanismos sean instrumentos del aparato político y así se conviertan en espacios autónomos reales de inclusión social.

La participación ciudadana, entendida como la incidencia de los individuos y los grupos sociales en las diferentes etapas en las que se exponen y resuelven asuntos de interés público, se torna una labor indispensable para el apropiado funcionamiento de los Estados contemporáneos que, por lo demás, sustentan gran parte de su aparato burocrático en la concreción de servicios y programas sociales tendientes a satisfacer las necesidades de sus pobladores. Es importante tener en cuenta que "la administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, mientras más públicos sean los actos del Estado será más legítimo" (Guillen, 2009, p. 180).

Distintos acuerdos e instrumentos internacionales ubican la participación ciudadana entre los ejes centrales que deben perseguir los gobiernos y la administración. Argentina no es ajena a esos propósitos, de las veinticinco constituciones que se encuentran en Argentina (incluida la Constitución Nacional), en veintitrés de ellas se reconoce al referéndum como mecanismo de participación ciudadana. Además, la constitución de la ciudad de Buenos Aires ha incorporado la totalidad de los mecanismos de participación ciudadana que existen en Argentina. Sin embargo, contrario a la constitución de la ciudad de Buenos Aires, las constituciones provinciales de Entre Ríos y Santa Fe aún se encuentran en un incipiente desarrollo de los mecanismos de participación institucional.

Un marco jurídico instituido denota interés por el ejercicio participativo y permite reconocer la necesidad de profundizar en el desarrollo de los mecanismos de participación. Sin embargo, la participación no se trata exclusivamente de un problema de producción normativa y de destinación de recursos, ya que también involucra otras circunstancias como la apatía, la falta de compromiso y la carencia de información de la ciudadanía frente a todo lo relacionado con la participación (Eberhardt, 2008).

La democracia participativa se instaura en Brasil como elemento de conjugación entre la democracia directa y la democracia representativa. En este sentido, el carácter directo de la democracia participativa permite la incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones del Estado, sin necesidad de un intermediario. Por su parte, la representatividad es una variable indispensable en la distribución de labores institucionales, generando una especie de participación indirecta de la sociedad civil.

En este orden de ideas, es posible evidenciar que en Brasil existen varios mecanismos de participación directa, como la libre asociación, la formación de sindicatos, organizaciones comunales y barriales, artística, educativa, deportiva, partidos y movimientos políticos entre un centenar de manifestaciones que generen opinión. Todas ellas viabilizan el influjo de la sociedad civil en los asuntos de carácter públicos y, paralelamente, crean conciencia sobre la importancia de la participación.

Actualmente, en Brasil la acción participativa se rige bajo la Ley Federal No. 10.257 de 10/07/2001, conocida también como Estatuto de la Ciudad, en la cual se establece y se encuentran los distintos mecanismos de participación y, sobre todo, de instrumentos de gestión institucional. Además, se determina que la gestión del presupuesto se realice de manera participativa, por medio de debates públicos y consultas populares. A partir de dicha ley federal, la participación ciudadana se viene fortaleciendo a través de consejos que ratifican el poder local, abriendo paso a la participación política y popular de las administraciones municipales.



Como podemos apreciar, los antecedentes recientes internacionales sobre mecanismos de participación ciudadana entendidos como parte de una democracia directa, tienden a conceder un peso de determinación importante al contexto político de cada país. Por lo tanto, es imperativo entender el entorno de nuestro país para poder entender el efecto que esto tiene en el estado de Michoacán. Las investigaciones recientes sobre los mecanismos de democracia directa en México y sus entidades federativas son pocas, sin embargo, en una tesis que se publicó hace tan solo 6 meses titulada "Análisis subnacional de los mecanismos de democracia directa en México" del Mtro. Pedro Lucio López para el Colegio de San Luis, se vislumbra, de manera general, la situación en nuestro país. Lo primero que se destaca en este estudio es la falta de legislación de observancia nacional en torno a los mecanismos de democracia directa, por lo que esta ha debido ser tomada a iniciativa de cada entidad. Se distinguen 26 entidades que ya han legislado al respecto, aunque en una desproporcionalidad en cuanto a los umbrales para que los resultados sean vinculantes. De hecho, el autor considera que la mayoría de las entidades tiene umbrales altos en comparación con la participación ciudadana durante procesos electorales. Sobre Michoacán, se destaca la limitación a dos procedimientos de referéndum y plebiscito al año, así como una omisión en cuanto al financiamiento de estos cuando son activados por la ciudadanía y no por las autoridades.

En términos locales, poco se ha investigado respecto a los resultados de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana. No obstante, existen dos tesis que dan antecedentes diferentes que contribuyen a este proyecto de investigación. Uno de ellos versa sobre una propuesta de políticas públicas para incrementar la participación ciudadana en la capital y la otra hace un análisis sobre la evolución de los mecanismos de participación ciudadana en Michoacán de 2000-2017. En su tesis, "Propuesta de Política Pública para incrementar la participación ciudadana en el municipio de Morelia, Michoacán.", la Dra. Beatriz Ledesma concluye con algunas consideraciones que justifican la propuesta de política de este ámbito. Una de ellas es que la ciudadanía solo cumple sus derechos por vía del sufragio a pesar de los avances normativos exponenciales de las últimas décadas.

Mas aún, la evidencia empírica señala que los ciudadanos muestran un gran desinterés por la política y existe un desconocimiento de los mismos respecto a los mecanismos de participación ciudadana, en parte por la falta de política pública para propiciar este conocimiento y participación. Por su parte, la Mtra. Anabel Olivares en su tesis "Evolución de los Mecanismos de Participación Ciudadana Legislativos en el Estado de Michoacán-Periodo 2000-2017." es más optimista pues en su análisis de fortalezas y debilidades del marco jurídico de los mecanismos de participación ciudadana dice que "el deseo de la ciudadanía en formar parte de la toma de decisiones va en ascenso" aunque al momento de desglosar cada uno de los mecanismos y su "demanda" en el periodo que comprende su estudio, no se ha notado ningún aumento sustancial en la mayoría de los mecanismos salvo en el de observatorios ciudadanos, que aun así sigue siendo insuficiente. En Michoacán no hemos tenido ningún plebiscito o referéndum desde que se habilitó la posibilidad en 2013. De igual forma, de las 14 iniciativas ciudadanas que fueron presentados hasta 2017, ninguna había sido aprobada.

Partiendo desde lo que ya con anterioridad se ha expuesto, sobre la ley de mecanismos de participación ciudadana y específicamente en los observatorios ciudadanos, es de imperante necesidad; y más aun con el contexto socio-político en el que estamos, de segregación masiva de clases y pensamientos sociales, de indiferencia y falta de credibilidad a las instituciones, la sociedad michoacana requiere la adición en la Ley de Mecanismo de Participación Ciudadana dentro del artículo 57, título segundo, capítulo 4, en el que obligatoriamente, después de la aprobación de dicha iniciativa, los observatorios ciudadanos futuros cuenten con 50% de paridad de género y 25% de porcentaje juvenil dentro de dicho grupo.

De conformidad a lo ya antes expuesto, el beneficio sería inmediato y al mismo tiempo en el que se instituya un nuevo observatorio ciudadano, pues así cumpliremos con nuestro deber social de incluir a aquellos grupos que desde un principio tienen que estar obligados a participar en la toma de decisiones públicas. Con base a lo siguiente, el estado soberano de Michoacán de Ocampo, innovaría

en la implementación de observatorios ciudadanos con porcentajes de paridad de género y juveniles en toda la República Mexicana.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración del Pleno la siguiente Iniciativa con carácter de:

## DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.** - Se adiciona la fracción IV y los párrafos sexto, séptimo y octavo al artículo 57 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

**Artículo 57.** En la integración y funcionamiento de los Observatorios Ciudadanos se deberá de observar lo siguiente:

I.- ...

II.- ...

III.- ...

IV. La participación de al menos 50% de paridad de género y 25% de porcentaje juvenil.

Si el proyecto fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación y su publicación inmediata.

Toda iniciativa...

Para efectos de las fracciones IV, V y VII de este artículo, se entenderá por inmediata a la publicación del proyecto de ley o decreto aprobado, que no podrá exceder de un plazo mayor a diez días naturales. Si transcurrido este plazo la ley o decreto aprobado no fuera publicado, será considerado promulgado y el Presidente

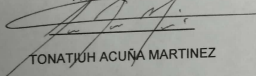
de la Mesa Directiva del Congreso del Estado ordenará al Periódico Oficial del Estado su publicación, sin que se requiera refrendo alguno.

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** El presente decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

**Morelia, Michoacán, a 01 de julio del 2021**

ATENTAMENTE



TONATJHU ACUÑA MARTINEZ