



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

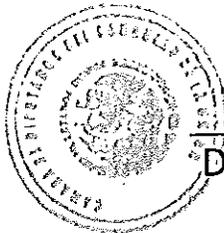
MESA DIRECTIVA
LXIII LEGISLATURA
Of. No. DGPL 63-II-5-1056
Exp. No. 3088

Dip. Javier Guerrero García,
Presidente de la Comisión de
Desarrollo Social,
P r e s e n t e.

En sesión celebrada en esta fecha por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la Diputada Gabriela Ramírez Ramos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una Iniciativa que reforma los artículos 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y 70 de la Ley General de Desarrollo Social.

La Presidencia dictó el siguiente trámite: "Túrnese a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Desarrollo Social, para dictamen".

Ciudad de México, a 29 de abril de 2016.



[Firma manuscrita]
Dip. María Eugenia Ocampo Bedolla
Secretaria

008219

[Firma manuscrita]
CÁMARA DE DIPUTADOS

Anexo: Duplicado del Expediente

CÁMARA DE DIPUTADOS

DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
LXIII LEGISLATURA

D U P L I C A D O

Para el Diputado Javier Guerrero García,
Presidente de la Comisión de Desarrollo Social

AÑO PRIMERO SECCIÓN QUINTA NÚMERO 3088
COMISIÓN ES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE DESARROLLO SOCIAL

Ciudad de México, a 29 de abril DE 2016

FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 70 DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y 5 DE LA LEY FEDERAL DE.- Iniciativa presentada por la Diputada Gabriela Ramírez Ramos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

La que suscribe, Gabriela Ramírez Ramos, diputada federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XIX del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y se adiciona el artículo 70 de la Ley General de Desarrollo Social, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En junio del presente año habrá comicios electorales en 13 entidades federativas, estarán en juego 12 gubernaturas, 388 diputaciones y 965 ayuntamientos. Este contexto es propicio para el uso electoral de los programas sociales, para el intercambio de favores por votos. Ante elecciones cada vez más competidas, donde la diferencia entre el candidato ganador y el perdedor es de pocos votos, la posibilidad de usar los programas sociales para conseguir votos es una práctica recurrente que va en aumento.

Para tratar de combatir la corrupción y el uso político de los programas, se han diseñado y desarrollado diversas acciones de gobierno con resultados variables. Una de estas acciones es la Contraloría Social. La Contraloría Social se puede definir como un mecanismo institucionalizado de participación ciudadana que busca que los ciudadanos (organizados o no) incidan en la esfera pública mediante el control, vigilancia y evaluación de las acciones de los programas de gobierno, principalmente¹. Es decir, por acciones de Contraloría Social se entiende como aquellos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada para la rendición de cuentas, donde los beneficiarios directos de los programas sociales, organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos individuales vigilan que la ejecución de los

Y ÚNQUESE A LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE DESARROLLO SOCIAL, PARA DETERMINAR. ABRIL 29 DEL 2016



¹ Sergio Rivera (2012). *Participación Ciudadana y Combate a la corrupción*. Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. México, D.F.

programas se lleve de acuerdo a las normas vigentes, con transparencia y honestidad. Es una forma de participación social específica en la que individuos o grupos planean, controlan y vigilan las acciones que ellos mismos o el gobierno realizan para el beneficio de las comunidades.

La Contraloría Social actualmente se encuentra inserta y está regulada en México por un marco normativo que incluye los artículos 6 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos donde se establece la primacía de los derechos constitucionales a la información, de petición y de participación de diversos sectores de la sociedad:

- a) Artículo 6o. Garantía del derecho de acceso a la información pública, por parte de las instituciones públicas de todo orden de gobierno.

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

- b) Artículo 8o. Garantía del derecho de petición, mediante el cual los funcionarios y empleados públicos responden a las solicitudes formuladas por la ciudadanía.

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

También son relevantes en este tema las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social en los artículos 69 al 71. En particular, el artículo 69 define a la Contraloría Social "*como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de*

las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”.

Lamentablemente en nuestro país, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas ha sido una tarea casi exclusiva los políticos, ha habido pocos espacios para la incorporación de los ciudadanos. En consecuencia, una manera de acercarse a un mejor la formulación de las políticas públicas, es a través de ejercicios sistemáticos de vigilancia y monitoreo que permita a los ciudadanos interesados conocer y evaluar el trabajo que realiza el gobierno y que impacta directamente en su nivel de vida.

Ciertamente, de manera reciente las Secretarías de Desarrollo Social y de la Función Pública, lanzaron un nuevo esquema de la Contraloría Social para impulsar la vigilancia de los programas sociales. De acuerdo a sus atribuciones, estas instancias tendrán la facultad de recibir quejas de ciudadanos sobre el manejo de los programas a través de 138 mil comités, que involucran a medio millón de contralores sociales que actuarán en las 32 entidades del país². Con el fin de garantizar un resultado más óptimo en este proceso, las quejas presentadas serán turnadas al Órgano Interno de Control de la SEDESOL. Con este esquema de Contraloría Social se pretende que los ciudadanos coadyuven con la Secretaría y los organismos sectorizados a vigilar que los programas sociales se implementen y ejecuten de manera adecuada.

Este tipo de medidas, aunadas a las de blindaje electoral que aplica la SEDESOL son de vital importancia de cara a los procesos electorales del presente año. Sin embargo y pese al marco normativo existente, en la actualidad todavía es limitado el impacto que pueden tener los ciudadanos en acciones que tengan incidencia en la política pública, y que además lo hagan de manera sostenida. Esto obedece a la forma en que se toman las decisiones de política pública en nuestro país, que excluyen en su gran mayoría la participación de otros grupos ajenos al gobierno.

² <https://www.gob.mx/sedesol/prensa/sedesol-refuerza-su-esquema-de-contraloria-social-para-mejorar-el-uso-de-los-programas>

Lo anterior hace necesario repensar la figura de la Contraloría Social y ampliar sus horizontes. Muchas de las innovaciones en materia de participación social son justamente eso, buenas prácticas que no han conseguido generalizarse, hoy debe revisarse para incorporar nuevos mecanismos de control democrático.

La Contraloría Social requiere entonces, de la existencia en las organizaciones de capacidades técnicas, políticas y organizativas, así como disponibilidad de recursos (humanos, materiales y financieros). Es muy importante considerar que para poder lograr un desempeño exitoso en este tipo de iniciativas se necesita contar con competencias para el acceso y análisis de información pública (incluyendo análisis de presupuesto-gasto público), para el diseño y la gestión de estrategias mediáticas, habilidades de negociación y cabildeo, conocimiento de la administración pública, capacidad de articulación con otros actores y posibilidad de implementar las iniciativas en un horizonte a largo plazo.

En vista de lo anterior, la actuación de los comités de Contraloría Social de manera aislada, o de un grupo reducido de individuos, es insuficiente por sí mismos para lograr generar la presión que se necesita para un cambio en cursos de acción gubernamental.

Tenemos la necesidad de asignar recursos presupuestales para apoyar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) en labores relacionadas con la Contraloría Social, especialmente en su papel de capacitación y asesoría de los Comités integrados por los beneficiarios de los programas. Dado el bajo nivel de escolaridad de los beneficiarios y a sus condiciones de pobreza es muy difícil que puedan constituirse por sí mismos, o con un apoyo hipotético de los ayuntamientos en contralorías sociales efectivas, que puedan llenar los requisitos que tienen que cumplir, por lo que resulta indispensable el apoyo de organizaciones independientes y autónomas de la administración pública y de los partidos políticos³. Como ya habíamos señalado anteriormente, el uso de los programas sociales para campañas políticas es un mal recurrente en nuestro país que puede y debe ser combatido con la participación activa de las OSCs. No obstante, si no existen fondos públicos para esta tarea,

³ En este sentido, ver *La Contraloría Social: un derecho de la Sociedad Civil en México*, USAID –ICNL, México, D.F., 2006.

es poco probable que se pueda desarrollar un esquema nacional de Contraloría Social, que sea efectivo, transparente y profesional.

En este sentido, se considera necesario adecuar la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, para que la sociedad pudiera asociarse y organizarse para fortalecer este mecanismo y volverlo más eficaz.

Es preciso recordar que la ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil promulgada en el año 2004, representó un avance importante en el proceso de evolución de la sociedad civil en México, en vistas de que se constituyó como un referente de gobernabilidad democrática y en una base estable y permanente de impulso al desarrollo social a través de la participación organizada de la ciudadanía, donde se institucionalizó la participación del tercer sector haciéndolos sujetos a derechos y obligaciones. La ley reconoce derechos y obligaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), más allá del derecho de la libre asociación garantizado en el artículo 9° de la Constitución Política de México. Entre los derechos reconocidos están: 1) participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, en órganos de consulta y en mecanismos de contraloría social; 2) recibir apoyos y estímulos públicos; 3) gozar de incentivos fiscales; 4) coadyuvar en la prestación de servicios públicos; 5) acceder a los beneficios de convenios o tratados internacionales; y 6) recibir asesoría de dependencias públicas, entre otros.

Una de las más destacadas aportaciones de la LFOCS es que define a las OSC's como aquellas agrupaciones u organizaciones mexicanas que realicen actividades enumeradas en el artículo 5 de la Ley, de manera no lucrativa y apartidista:

Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:

I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;

II. Apoyo a la alimentación popular;

- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- IV. Asistencia jurídica;
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- VI. Promoción de la equidad de género;
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes;
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario;
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
- X. Promoción del deporte;
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
- XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
- XV. Participación en acciones de protección civil;
- XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
- XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;
- XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y
- XIX. Las que determinen otras leyes.

De las actividades enumeradas destaca que no existe alguna definida específicamente para fomentar las actividades relacionadas con la Contraloría Social, por lo que se plantea modificar la fracción XIX para que los ciudadanos de forma organizada puedan acceder a los recursos necesarios para que puedan emprender proyectos que tengan como objetivo el fortalecimiento del control, la vigilancia y la evaluación de los programas sociales por parte de la ciudadanía, facilitará que la política social se cumpla de acuerdo a sus objetivos, se ejecute de forma transparente, se rinda cuentas y se protejan los derechos ciudadanos.

La información disponible constata que los mexicanos tenemos una baja participación en acciones civiles; que la participación es informal y se hace de manera individual; y que preferimos dar dinero a ser voluntario en alguna institución. Este panorama nos advierte de la necesidad de fomentar la organización y participación de los ciudadanos, particularmente

en problemáticas que los atañen directamente, por ejemplo, se precisa de una mayor organización que permita, la identificación de deficiencias de la política social, la denuncia, la presentación de quejas, la corrección de procedimientos administrativos y la sanción de conductas ilícitas en el manejo de los programas sociales, entre otros.

La participación ciudadana en la política social es una de las tareas pendientes a nivel nacional. De acuerdo con Transparencia Mexicana, sólo 36% de los 1,548 programas sociales en operación reportaron mecanismos de participación social. De todos estos programas, sólo presentaban mecanismos de contraloría social un número similar: 38.1%. Donde se profundizan las diferencias es entre los programas federales y los estatales. Mientras que 83.3% de los programas sociales federales tenía incorporada la contraloría social a su operación, sólo 35.9% de los programas estatales había considerado este mecanismo de control democrático⁴.

Como indican las cifras antes descritas, la participación ciudadana en la supervisión y en la vigilancia de los programas sociales todavía no es integral. Tenemos entonces la necesidad de incrementar y mejorar la participación ciudadana en los programas sociales. En nuestro país han surgido un número importante de programas estatales y municipales que no cuentan con mecanismos de control social distintos a los relacionados con la cuenta pública de los Estados. En la medida en que se incremente la participación ciudadana en los programas sociales, y de manera más amplia, en la política social, crecerá la probabilidad de éxito de los programas y acciones para el desarrollo social. Los ciudadanos, desde la posición que ocupan en la sociedad, serán cada vez más corresponsables del desarrollo y bienestar de México.

La propuesta que presentamos a través de la presente iniciativa modifica la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFOSC) a fin de que los ciudadanos cuenten con un instrumento normativo más para incidir en el mejoramiento control y monitoreo del gasto social. Es por ello que necesitamos promover la participación

⁴ Véase la serie analítica de sobre la institucionalidad de los programas sociales de Transparencia Mexicana: www.tm.org.mx

ciudadana y brindar un mayor empoderamiento a los ciudadanos, y coadyuvar con los beneficiarios o titulares de los derechos de los programas sociales en todas aquellas acciones que incidan en el control, vigilancia y evaluación de los programas de gobierno.

Es por todo lo anteriormente expuesto que sometemos a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XIX del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y se adiciona el artículo 70 de la Ley General de Desarrollo Social.

Artículo Primero. Se reforma la fracción XIX del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, para quedar como sigue:

Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes

I. a XVIII. ...

XIX. Apoyo para las actividades relacionadas con la Contraloría Social y todas aquellas acciones que incidan en la esfera pública mediante el control, vigilancia y evaluación de los programas de gobierno y,

XX. Las que determinen otras leyes.

Artículo Segundo. Se adiciona el artículo 70 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Promoverá la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la ciudadanía en general, en el cuidado y vigilancia de los programas sociales y

determinará, en coordinación con las entidades y dependencias del gobierno federal, que tengan a su cargo programas sociales, los requisitos, instrumentos y mecanismos para la Contraloría Social.

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 5 días de abril 2016.

Atentamente



DIP. FED. GABRIELA RAMIREZ RAMOS