



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
EN EL CASO DE LA CONTRALORIA CIUDADANA
DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2001-2004**

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

PRESENTA:

MARLET RAMIREZ CASTILLO

ASESORA: PROFA. GUADALUPE CORTÉS ALTAMIRANO



MÉXICO, D. F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI AMIGA Y MAMA: POR EL AMOR INCONDICIONAL EN TODO MOMENTO.

A MI PAPA : POR EL RESPALDO SIN LIMITES EN MI VIDA .

A MI ABUELITA JOSEFA: POR EL EJEMPLO DE FUERZA Y PACIENCIA QUE LA HACE SER ADMIRABLE .

A MIS HERMANOS: YASSER POR TODO EL CARIÑO COMPARTIDO , Y FER POR LOS MOMENTOS INOLVIDABLES ADEMÁS DEL APOYO EN LOS MOMENTOS DIFÍCILES.

A MI FAMILIA Y AMIGOS , EN CIERTA MANERA TODOS ME DIERON ÁNIMOS PARA TERMINAR ESTE PROYECTO.

Le agradezco muy en especial a la profesora GUADALUPE CORTES por la paciencia y el esfuerzo de revisión en este proyecto.

QUIEN DESEA MÁS CAMBIAR EL ORDEN SOCIAL SINO AQUEL A QUIEN DESAGRADA LA SITUACIÓN PRESENTE.....

TOMAS MORO, UTOPIA .

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

SOCIOLOGÍA

T E S I N A

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA : EL CASO DE LA CONTRALORÍA

CIUDADANA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 2001-2004

MARLET RAMÍREZ CASTILLO

Asesora: Profa. Guadalupe Cortés Altamirano

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I : *ESBOZO HISTÓRICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

1.1	ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	8
1.1.1.	Los conceptos de ciudadanía, participación ciudadana, social y política.....	15
1.2	LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL.....	18

CAPITULO 2: *LA CONTRALORÍA SOCIAL EN MEXICO*

2.1	LA CONTRALORÍA SOCIAL.....	26
2.2	ANTECEDENTES HISTORICOS DE CONTRALORÍA SOCIAL.....	28
2.2.1	Contraloría social mexicana, el resultado de la reforma del estado.....	33
2.3	EI PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD 1989-1991.....	36
2.3.1	La contraloría social en el Programa de Solidaridad.....	37
2.3.2	La contraloría social en el Distrito Federal.....	38

CAPITULO 3: *EL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, UNA EXPERIENCIA RECIENTE*

3.1	LOS CONCEPTOS DE CONTRALORÍA CIUDADANA, TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTRALOR CIUDADANO.....	42
3.2	ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL G.D.F. .50	
3.3	EL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL GOBIERNO DEL D.F.....	51
3.3.1	Algunos elementos a destacar del Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.....	55
3.3.2.	Normatividad del Programa de Contraloría Ciudadana del G.D.F.....	59
3.4	LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL G.D.F.	60

CAPITULO 4 : AVANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 ASPECTOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.....67

4.2 AVANCES DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA, EXPERIENCIAS DE CONTRALORES CIUDADANOS 2001-2004.....75

A MANERA DE CONCLUSION86

ANEXO 1. EJERCICIO DE EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONTRALORES CIUDADANOS91

ANEXO 2 . CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS CONTRALORES CIUDADANOS GUÍA PARA LA REFLEXIÓN92

BIBLIOGRAFÍA93

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objetivo describir cómo opera el Programa de Contraloría Ciudadana, a partir de su creación en el 2001, hasta el año 2004, así como los avances de este programa.

Ante lo inmenso de manifestaciones que tiene la participación social, se limitara a describir solamente a la participación ciudadana; la definición de esta es *la actuación de individuos con derechos y obligaciones en los asuntos públicos del gobierno*. Así también se analizaran los vínculos de esta definición con la de ciudadanía y contraloría ciudadana.

En cuanto al enfoque sociológico del tema, está basado en el funcionalismo, que tiene como fundamento la institución como tal, en este caso la Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal vista como organización de carácter permanente, que se rige bajo el objetivo de satisfacer sus propias necesidades, un cuerpo social de servicio especializado (la transparencia y rendición de cuentas), caracterizado en lo económico por la producción masiva y la selección de elementos para lograr un determinado fin.

A continuación se enumeran los objetivos del presente trabajo, mismos que abordaremos en el capitulado.

- Describir la importancia del Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.
- Ostentar que el programa de contraloría ciudadana es una forma de instrumentación de la política de participación ciudadana, como elemento fundamental de las democracias modernas.
- Identificar a los ciudadanos que participan en el programa de contraloría ciudadana.
- Analizar las recientes experiencias de los contralores ciudadanos de este programa en el periodo 2001-2004.

La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Esto conduce a otro elemento que justifica la participación ciudadana: la democracia. En México, con la aprobación de la legislación electoral y la creación del IFE (en 1990) y los tribunales especializados (1991), los distintos aspectos relacionados con la competencia electoral han sido algunos elementos importantes en el avance de la transparencia .

Las elecciones de julio de 2003 sacaron a relucir otros temas relacionados con la democracia (financiamiento a los partidos que buscan registro, tiempos para la realización de las campañas y normatividad de las precampañas), pero ello implica un perfeccionamiento, no un cuestionamiento a los esquemas y disposiciones vigentes.

El tema que continúa pendiente en la construcción de nuestra democracia sigue siendo la participación ciudadana. No porque se cuestionen los esquemas de representación y toma de decisiones, es evidente la complejidad de los problemas que generan las urbes, como la Ciudad de México, y la escasa capacidad de resolver esa problemática, a partir solamente de los ciudadanos involucrados.

De manera que nos hemos situado plenamente en el ámbito de las políticas públicas. Existe una tendencia en las sociedades democráticas, a instrumentar diversas y diferentes estrategias de acción correspondiente, entre gobierno y su población. El gobierno del Distrito Federal no es una entidad que toma decisiones en forma unilateral y actúa con altos grados de discrecionalidad.

Muchos factores explican esta situación, además de la complejidad de los problemas ya comentados , primero se menciona la creciente presión de las sociedades por intervenir en la toma de decisiones y conocer el destino de los impuestos; la segunda es la dificultad de ejercer el “principio de autoridad” para hacer realidad los programas de gobierno; la demanda de combatir la corrupción; y la tercera los cambios de paradigma en la relación gobierno-sociedad.

En el primer capítulo , se hará un esbozo de los antecedentes históricos de la participación ciudadana, son de importancia en cuanto al Programa de Contraloría Ciudadana se refiere, su base se encuentra en ella y su medula es la Ley de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, para llevar a cabo el ejercicio del estado de derecho de todo ciudadano; tomando además, los conceptos básicos de ciudadanía, participación ciudadana, social y política su importancia radica en el sustento del marco conceptual de dicho programa.

Así en el capítulo dos, se narra de manera breve los antecedentes de la contraloría social mexicana, basado en el Programa de Contraloría Social en Solidaridad 1989-1991, dando muestras de el interés del régimen salinista, por dar origen a la participación ciudadana dentro de la vigilancia de recursos públicos en la gestión gubernamental, pese a las fallas y manipulación de recursos. Y para cerrar el capítulo, daremos un atisbo a lo que ha sido la contraloría social en el Distrito Federal , sus avances, logros y fracasos; la similitud que existe con la actual Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

El tercer capítulo tiene como objetivo principal, exponer las definiciones de contraloría ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y contralor ciudadano; bases importantes del Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. De igual forma se mencionan brevemente sus orígenes y su marco jurídico.

En el último capítulo se exhiben los aspectos operativos del programa de Contraloría Ciudadana, en cuanto a la acción de los contralores en dicho programa y a partir, de una revisión de los resultados y experiencias del programa, se responderá a la pregunta :

¿ Se ha logrado realmente disminuir la corrupción? ¿Transparentar el ejercicio presupuestal? o ¿Incidir en la orientación del ejercicio presupuestal para favorecer el gasto social? .

Es así como a manera de conclusión, se señala que el Programa de Contraloría Ciudadana es un instrumento importante de la participación ciudadana, en la vigilancia y rendición de cuentas del gasto público.



CAPITULO 1

ESBOZO HISTORICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1 ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.

En este capítulo se revisaran algunos de los antecedentes de la participación ciudadana en México, partiendo de dos cuestiones históricas y de los hechos concretos y consumados años atrás, para entender de manera histórica el proceso de participación ciudadana efectuada en nuestros días.

En las sociedades democráticas la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante, la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia.

En el Distrito Federal la historia participativa de los ciudadanos fue peculiar, ya que quienes lo habitaron vieron violados sus derechos políticos desde el año de 1928, al negárseles la posibilidad de participar directamente en la elección de los gobiernos locales. Al año siguiente (1929), una modificación legal permitió que fuera el Presidente de la república en turno (Lic. Emilio Portes Gil 1928-1930) y por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, conocido como Regente (José Manuel Puig Casaurane), limitar los derechos de participación ciudadana de los habitantes al no poder contar con un gobierno local elegido directamente. Pero no es sino hasta 1997, cuando se restituyen parte de estos derechos, al elegir por medio de voto libre y secreto al Jefe de Gobierno del D.F.¹

Posteriormente ,la estrategia del gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), para encarar los graves problemas del D.F, inició con el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), en el cual se recalca la necesidad de ampliar la participación ciudadana a nivel delegacional y en los actos de planeación urbana “con las aspiraciones de los ciudadanos para apoyar y orientar a la acción gubernamental con la participación plena de la sociedad”.² Sin embargo, con los sismos de septiembre de 1985 se acentuaron los conflictos

¹ SOLIS, Esquivel Edgar, “Ley de participación ciudadana: reconstruyendo un proceso”, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto Mora sep. 2000 pág. 12

². Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 ,Gobierno Federal página web www.plannacionaldesarrollo.gob.mx.

provocando diversos cambios: inició una movilización ciudadana que mostró una sociedad capitalina, con capacidad de organización para atender los problemas los cuales había provocado el terremoto.

Esta capacidad de auto-organización ciudadana, se pudo ver en la notable solidaridad de los capitalinos, su vocación de trabajo, de reconstrucción y el cúmulo de demandas que estaban ligadas a los residentes de la ciudad en su vida cotidiana, como la vivienda (pero sobre todo, la necesidad de revisar los mecanismos de auto-organización vecinal.) Para enfrentar este caótico escenario de los sismos de septiembre, el Presidente de la República anunció la Reforma Política del Gobierno del D.F.³, en donde se convocaría a grupos de participación política, asociaciones académicas y ciudadanos en general; a los Foros de Consulta Popular, denominados “Participación Ciudadana en el Gobierno del D.F.”

Pero era sólo un medio y no un fin, fueron foros efímeros y heterogéneos, sólo se trataba de organizar a la ciudadanía, en espacios jurídicos y administrativos, y sólo representaron un sondeo de opinión de los capitalinos.

En la experiencia mexicana la apertura de los distintos órdenes de gobierno a la participación ciudadana, salvo casos contados, ha tenido resultados muy desalentadores.⁴ Ello se debe quizá a que los partidos políticos⁵ han intentado en todo momento controlar los espacios que deberían ser reservados a la neutralidad⁶ de la esfera ciudadana.

Más tarde, una de las políticas de participación ciudadana fue el Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994). Si bien las acciones fueron motivo de controversia, sostenía que el programa asumía facultades de los gobiernos estatales y municipales, así como la supuesta intención del ejecutivo por fortalecer su base social, lo cierto, mediante la aportación de recursos públicos y la organización comunitaria se logró dar atención solo a algunos sectores de la población en situación de pobreza, obviamente bajo mecanismos de control.

³ “Se inició en 1973 y se amplió en 1977, en ella se introdujeron dos cambios importantes; el primer cambio fue el registro de varios partidos políticos nuevos, la mayoría de izquierda (el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores y el Partido Mexicano de los Trabajadores) y en la derecha (el Partido Demócrata Mexicano). El segundo cambio fue el incremento del tamaño del Congreso, y una cuarta parte (400 curules) fueron otorgados a estos partidos”. Peter M. Ward, *Dirigir la Megaciudad*, p.175

⁴ Vale recordar el fracaso en las elecciones vecinales de la capital del país, sucedidas en 1973 y 1995.

⁵ No son extrañas las situaciones donde los partidos promueven a sus simpatizantes para ocupar las instancias de decisión y fortalecer sus bases electorales, o donde los órganos colegiados son diseñados de manera tal, que los integrantes por parte del gobierno superan en número a los provenientes de la ciudadanía.

⁶ Neutralidad, entendida como un espacio meramente ciudadano, libre de política, religión o intereses particulares.

Las acciones centrales del programa fueron: el apoyo a la producción , el bienestar social y el desarrollo regional.

Eran momentos en donde se comenzaban a entablar las negociaciones para la reestructuración de la deuda y se daba forma a los iniciales cambios estructurales de la economía mexicana, en el que los alcances de “Solidaridad” fueron de un 3.5 % del gasto federal programable, además, se logró la descentralización de los recursos y las decisiones, aparecieron novedosos esquemas de colaboración entre los gobiernos locales ,dando como resultado, la participación de los beneficiarios de las políticas públicas aplicadas por el programa.⁷

Estos ciudadanos se integraron en “Comités de Solidaridad”, creados específicamente para el desarrollo de obra en la comunidad beneficiada, los involucrados elegían a su mesa directiva y eran ellos quienes jerarquizaban las acciones y se coordinaba con las distintas autoridades competentes, mediante un Comité Municipal que daba orden al cúmulo de demandas. Se calcula que estuvieron operando cerca de 100 mil comités en el país.⁸

Sin embargo, valga recordar el fracaso en las elecciones vecinales en la capital del país, que sólo sirvieron como métodos de control del partido en el gobierno sobre su base electoral, de manera tal que zonas de la ciudad abiertamente contrarias al régimen, quedaron desérticas con motivo de la indiferencia institucional. Las fallas del programa radicarón en la falta de continuidad de los programas. Consecuencia de ello , “Solidaridad” demostró que la generación de “espacios neutrales” para la participación ciudadana es “rentable”⁹, no sólo para los beneficiarios, sino además para los funcionarios que las promueven

Cabe señalar que el porcentaje de votación no superó el 52% , pues la expectativa de la sociedad se centró en la conformación de lo que años más tarde sería la Asamblea de Representantes. Por otro lado, la necesidad de incorporar a las agrupaciones ciudadanas al proceso de toma de decisiones, obligó a la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (1994-1996), a instaurar la Comisión de Participación Ciudadana (1994).

⁷ CORDERA, Rolando y LOMELI, Leonardo, “ Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la oficina de la FAO para América Latina,1999”. En *MEMORIAS del Congreso de la Unión.*,_Pág.77

⁸ *Solidaridad: seis años de trabajo*; SEDESOL-Solidaridad,1994, pág. 16

⁹ Entendida como una manera de obtener beneficios a cambio del voto hacia un partido político o gobierno.

Al seno de esta Comisión, se encuentran representados la totalidad de los partidos políticos con la encomienda de promover la cultura participativa, así como de recibir propuestas que apoyen a la sociedad civil. De esta manera se llevó a cabo un plebiscito ciudadano el 21 de marzo de 1993 , se trataba de una iniciativa popular, para conocer la opinión de los ciudadanos en materia de gobernabilidad.¹⁰

A principios de 1997 , los capitalinos todavía estaban en una democracia de “cambiar para seguir igual” . Hasta 1996, el argumento siempre fue que el presidente era elegido, en efecto, también como gobernador del Distrito Federal. Dadas sus otras obligaciones, delegaba esas responsabilidades al regente y sus delegados. Pero años atrás, en 1988 se creó una estructura adicional, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, formada por representantes de los diversos partidos políticos, otro canal para encomendar responsabilidades.

En un principio sus funciones eran poco claras; en la práctica, durante las dos primeras asambleas (1988-1991 y 1991-1994), actuó como un importante control sobre los gastos y políticas del Departamento del Distrito Federal, y después desarrollo funciones cada vez más semejantes a las de un congreso local. Ya entonces en 1997, el Distrito Federal también había creado una estructura vecinal jerárquica, para atender asuntos cívicos, organizada a nivel delegacional; más allá de esta forma de representación ciudadana no existía otra.

En ese año se realizaron las primeras elecciones para jefe de gobierno ;bajo el contexto en que surgen se esperaba una difícil contienda entre los candidatos de los tres partidos políticos :

Carlos Castillo Peraza (PAN), Alfredo del Mazo (PRI) y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD) ; terció que incluía a dos ex presidentes de partido y a un ex gobernador del Estado de México y precandidato a la presidencia en 1988 (Del Mazo).

Durante el proceso de campaña los ataques personales que Carlos Peraza hizo contra Cuauhtémoc Cárdenas resultaron favorables para este último ya que en su papel de “víctima” aprovechó para lanzar sus políticas de anticorrupción y antisalinismo. Por su parte, Del Mazo no logró superar la desconfianza general de los votantes en la capacidad de su partido y del gobierno federal, para responder en forma adecuada a los problemas del país

¹⁰ Punto de especial importancia que es abordado de manera más amplia más adelante.

y sobre todo de la capital. Es así que con todas las de ganar, es electo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano el 6 de julio de 1997 y tomando el cargo hasta el 5 de diciembre de 1997.

La parte más representativa de este periodo de gobierno, fue examinar junto con el presidente Zedillo y los Congresos local y nacional; las decisiones y detalles fundamentales de la reforma política de 1997.¹¹ Cuauhtémoc Cárdenas adopta como eje central de su mandato el tema de la seguridad pública, ya que en 1997 la ciudad estaba sumida en una ola de criminalidad y delito. Otro punto clave retomado por Cárdenas fue el tema del medio ambiente y el desarrollo social. Por estas razones la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas fue basada en el lema “recuperar la ciudad” y “una ciudad para todos”.¹²

Después de dos años de gobernar, renuncia a su cargo para postularse a la Presidencia, dejando como suplente a Rosario Robles quien ocupa el cargo en 1999, un parte clave de su mandato fue en el verano del 2000 cuando Arturo Montiel (gobernador del Estado de México) y la jefa de gobierno, acordaron en crear un fondo Metropolitano de Servicios y Obras Públicas que se encargara de las 16 delegaciones y 28 municipios del área metropolitana.

Otro punto importante de este mandato también fue la presión ejercida por Rosario Robles, para que la Federación examinara las opciones para crear un cuarto nivel de gobierno metropolitano, incluido un parlamento metropolitano.

En otra parte, su reforma administrativa y gestión¹³, propusieron aspectos muy importantes en cuanto a la vigilancia y rendición de cuentas del gobierno capitalino.

¹¹ La reforma política del Distrito Federal de 1997 contemplaba los siguientes puntos: A) conversión a estado 32, naturaleza de integración del consejo delegacional, referendo y consultas sobre futuras propuestas B) ley y código Electoral: ley de participación ciudadana; C) realizar consulta popular sobre la reforma política; D) establecer Instituto y Tribunales Electorales del Distrito Federal para supervisar elecciones locales y aprobar sus presupuestos; E) realizar elecciones cívicas para consejos de vecinos y referéndum sobre la reforma política; F) desde el 2000, crear una cuarta estructura de gobierno a nivel metropolitano y un parlamento metropolitano. Pero de todas ellas sólo dos tuvieron avances (puntos B y D) y las demás se quedaron incompletas o no fueron tomadas en cuenta. (Peter Ward M., *Dirigir la Megaciudad*, cuadro 24 de la pág 437)

¹² Ward, Peter. *México Megaciudad: Desarrollo y política 1970-2002*, Capítulo 3 y 8 pág. 167-223 y 429-435.

¹³ La reforma administrativa y gestión incluía: A) mediante Contraloría Interna despedir o castigar a funcionarios culpables de comportamiento ilegal o inadecuado; B) integridad de servidores públicos mayores (declaraciones de patrimonio personal) recortes salariales, no aguinaldo ni bonos; C) modernización, recorte administrativo, promoción de servicio civil.; D) red de defensa ciudadana; E) Aumento de ingresos fiscales reduciendo evasión fiscal. (Op Cit. Cuadro 25 pág.438)

Con respecto al tema de la participación ciudadana, se dieron cambios importantes, Primero, la segunda ley de participación ciudadana del D.F. y la Mesa de Participación ciudadana, ambas contienen aspectos fundamentales, como el de que, todo ciudadano capitalino tiene derecho a participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad, participar en las llamadas figuras de democracia participativa (referéndum, iniciativa popular, colaboración ciudadana, instancia de quejas y denuncias, etc.), Y la segunda, votar y ser votado en los organismos de representación vecinal y exigir cuentas sobre la gestión de gobierno de las autoridades, así como garantizar el cumplimiento de las mismas.¹⁴

Así en 1999 se promueven los comités vecinales, nuevas instancias de participación y representación ciudadana. Teniendo como funciones: a) la promoción de la participación comunitaria, b) la información sobre la gestión pública, c) la opinión de los actos de gobierno, d) el seguimiento de las acciones y e) la propuesta de alternativas de solución a los problemas locales. Como resultado de estas funciones y del seguimiento, para el mes de julio de ese año ya había un total de 1352 comités en la mayoría de las delegaciones. Pero no tuvo el éxito esperado, ya que poco a poco, fueron blanco de la propaganda política y perdió su sentido de ciudadanía libre de los partidos políticos.

En las elecciones del 2000 para Jefe de Gobierno, el contexto político se describía de la siguiente manera : el PRI estaba decidido a hacer todo lo posible por recuperar el Distrito Federal, y luego de una elección primaria en noviembre, seleccionó a Jesús Silva Herzog como su candidato , antiguo secretario de Hacienda y embajador en Estados Unidos ; por parte del PAN, el candidato fue Santiago Creel, ex senador y político respetado, en el nivel local y nacional; y por parte del PRD se seleccionó a su ex presidente de partido, Andrés Manuel López Obrador, saliendo electo el 2 de julio de 2000.

Con la entrada del Jefe de Gobierno del D.F. Andrés Manuel López Obrador , se manda a la Asamblea Legislativa del D.F. la primera iniciativa de ley de convertir a los actuales comités vecinales en gobiernos ciudadanos, en “gobiernos de la gente”, sin restricciones.

¹⁴ ORTIZ, Pinchetti José A. Y Vargas Solórzano, Néstor. “La participación ciudadana en la reforma política del D.F. y la experiencia de especialistas”, en revista *Dialogo y debate de cultura Política*, México, año 2, núm. 5 y 6 , julio-diciembre de 1998., Página 106-109

Así como la creación de diversas instancias de gobierno, unidades democráticas, representantes electos democráticamente por sus vecinos, con personalidad jurídica y presupuesto propio, recursos y atribuciones para la aplicación de programas de desarrollo.

Estas últimas líneas son las que interesan a este trabajo, ya que con el origen de ellas se crea en el 2001 , dentro de la Contraloría General del Distrito Federal , la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana con la responsabilidad de hacer ejercer el Programa de Contraloría Ciudadana del Distrito Federal, como un elemento e instrumento importante de la participación ciudadana.

Este breve panorama de la participación ciudadana representa un buen ejemplo de lo que sucede en el D.F., por un lado, las fuerzas que impulsan a abrir espacios de participación a la ciudadanía, por otro lado, prácticas y costumbres de líderes y funcionarios que frenan, desvirtúan o de plano impiden esta participación. Parece claro que no basta con disponer de un marco jurídico, ni basta con la alternancia en el poder, es necesario avanzar en otros caminos que aporten nuevos elementos, no para sustituir los esquemas vigentes, sino para mejorarlos y complementarlos.

1.1.1 Los conceptos de ciudadanía , participación ciudadana, social y política¹⁵

La ciudadanía

El concepto de ciudadanía es antiguo y ha sido desarrollado en especial por la ciencia jurídica. Thomas H. Marshall (1964), propone dividir a la ciudadanía en tres partes: la primera es la **civil** , son los derechos necesarios para la libertad individual, es decir, la libertad de palabra, la libertad de pensamiento y de culto, la libertad de propiedad y de derecho. La segunda corresponde a lo **político**, al derecho de participar en el ejercicio del poder público como miembro o elector de una institución o autoridad política.

El punto de partida del concepto de ciudadanía se encuentra en Aristóteles, quien define: “ser ciudadano significa ser titular del poder público, ciudadano es quien participa en la formulación de las decisiones colectivas”¹⁶,(para que el individuo pueda tener derechos tiene que ser ciudadano y su participación será en el poder político).

Y por último, lo **social**, que abarca todo el rango de derechos que un individuo debe tener, como el bienestar económico, la seguridad y el de vivir en comunidad de acuerdo a los estándares de la sociedad.¹⁷

En este sentido, el integrante de una comunidad esta dispuesto a participar en organizaciones ciudadanas, en ellas es posible observar directamente sus actos, el ejercicio de sus derechos, y su actuación en coherencia de sus necesidades específicas y darles solución.

La participación ciudadana

Para una primera comprensión, en términos generales, la **Participación**, se define como la acción de participar o intervenir en un asunto o un hecho, disfrutar, padecer o realizar

¹⁵ Se analizaron los conceptos clave para este trabajo, los cuales giran en torno a la participación y a la ciudadanía . Dado la vastedad de definiciones, corrientes y autores, se consideraron los más importantes y de manera particular para el contexto sociológico del tema. Es importante advertir que este apartado es un resumen interpretativo y textual de los conceptos y definiciones de ciudadanía, participación ciudadana, social y política.

Dichos conceptos están determinados históricamente, y también, corresponden a las diferentes corrientes teórico filosóficas y políticas, que requieren ser confrontados con la dinámica de cada país, en cada situación concreta y en cada época.

Es importante tener en claro qué significa cada una, ya que existen diferencias y similitudes que harán entender los elementos básicos del Programa de Contraloría Ciudadana.

¹⁶ Aristóteles, Libro II de *La Política* , Pág. 97

¹⁷ Marshall, H. Thomas *Class, Citizenship and social development*, pág. 335

ciertas cosas en común, al participar en asociación con otros se comparten opiniones, se realizan acuerdos y se orientan acciones de manera conjunta, cuyos medios y fines estarán de conformidad con la naturaleza de ellos. El conjunto de procesos mediante, los cuales las diversas partes interesadas, ejerzan influencia en el proceso de decisión sobre dichas actividades y en su ejecución.

Y en el caso de la **participación ciudadana** se hace explícito el sentido de participación compartida entre miembros de la misma categoría política y en consecuencia que esa asociación de intereses, esta destinada a la promoción de acciones en el ámbito de la sociedad política y de la ciudad.¹⁸

El Banco Mundial define a la participación ciudadana como “ el proceso a través del cual los interesados influyen y controlan el poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas”¹⁹ y el Banco Interamericano de Desarrollo, la define como “el instrumento de incorporación democrática de la sociedad y movilización de la gente como actores y supervisores de su propio desarrollo”.²⁰

La participación ciudadana es definida por Francisco Lliset Borrel como “ el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización de las actividades de la administración pública sin integrarse en las estructuras burocráticas.

El que participa no se convierte en funcionario, ni tampoco en un colaborador interesado, el que participa actúa como ciudadano, preocupado por el bienestar general y el contenido de su acción no es económico, sino político.

El ámbito específico de la participación ciudadana esta íntimamente relacionado con la representación política y la administración pública, se plantea ejercer de manera compartida las responsabilidades que le atañen y afectan de manera cotidiana.

La participación social ha sido pensada y utilizada por diversos gobiernos como uno de los mecanismos más importantes y eficientes para impulsar el desarrollo social. La participación social es un instrumento a través del cual los individuos alcanzan objetivos explícitos, con la

¹⁸ DEVICHE, Concha y ALGUARIEL, Julio “Otros movimientos sociales para otro modelo participativo y otra democracia.” *Boletín de la Biblioteca del H. Congreso de La Unión* , número 3, 1977 Pág. 1-4

¹⁹ ZAZUETA Villegas, Ricardo. *Participación ciudadana* , Pág. 12 .

²⁰ Ibidem

intención específica de aprovechar las diferencias y talentos distintivos de cada individuo, en un mecanismo de especialización de funciones.

La diferencia entre participación social y participación ciudadana radica en que uno de los propósitos de la participación ciudadana es la ampliación de la representación y la configuración de nuevos modelos de gestión gubernamental, pero aquí se presentan confusiones importantes, pues no todos los tipos de participación social son participación ciudadana, la primera no altera la representación política, antes bien, supone su existencia y existe en el ámbito constitucional del gobierno y la ciudadana esta ubicada en el ejercicio de las actividades públicas del gobierno.²¹

La participación política

La participación política es “un conjunto de actos y actitudes, enfocados a influir de una forma más o menos indirecta y legal sobre las decisiones del poder, en el sistema político con la clara intención de preservar o incidir en la estructura del sistema de intereses regularmente dominantes”.²²

Existe más o menos un consenso en cuanto a tres formas en la que se da la participación política²³: 1) Hay la participación reconocida tanto por normas como por procedimientos y legal en todo momento. 2) La participación moderada, puede ser no reconocida, pero es aceptada y cuenta con un amplio espectro en el cual se manifiesta, 3) Por último, la participación externa, no es reconocida aunque constituye un desafío al mismo sistema y a su organización, además puede tener un grado de ilegalidad .

La participación política, es reconocer los mismos derechos y obligaciones de todos los individuos en una comunidad. Esto significa que cada integrante de la sociedad forma parte de un proyecto colectivo y, por lo tanto, tiene posibilidad de influir en las decisiones públicas.

La participación política y ciudadana, comparten una misma definición general: quienes gozan de derechos políticos son exclusivamente ciudadanos. Al hablar de participación

²¹ ZAZUETA Villegas, Ricardo. *Participación ciudadana* Ed. Porrúa , Facultad de Derecho- Universidad Anáhuac, México 2003, página 191

²² Esquivel, Solís Edgar, “*Ley de Participación Ciudadana. Reconstruyendo un proceso*” ,_tesis de Maestría en Sociología Política., pagina 20

²³ Bobbio, Norberto . *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1995. Pagina 1137

ciudadana, nos referimos a la acción realizada por los ciudadanos, como únicos sujetos que son reconocidos como capaces de participar y ejercer derechos políticos.

En resumen la idea de la participación ciudadana también debe confrontar el problema de su debida instrumentación, se asume a partir de un principio liberal de fuerte acotamiento de las instancias de gobierno.

Pero por otra parte, son justamente las autoridades quienes deben crear las condiciones adecuadas y culturales, para que los propios ciudadanos tengan la certeza de poder ejercer sus derechos políticos y de organización, en el marco de un sistema de garantías.

La ciudadanía puede llamar a rendir cuentas a sus gobernantes, para incrementar la percepción de que la población está representada y el gasto de los impuestos, puede ser vehículo para generar mejores bienes públicos.²⁴

Es así como para el presente trabajo se definirá a la participación ciudadana, como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática, permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales contemplan y fortalecen a los existentes en el nivel nacional, con una condición elemental: la integración, coordinación y acción de las políticas públicas, vayan a implementar las autoridades de gobierno y los representados, tanto en la dimensión administrativa como en el campo de la legislación.²⁵ Este tema será tratado en el siguiente apartado.

1.2 LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL D.F.

La participación ciudadana es un fenómeno que tiene concurrencia independiente de la existencia de un marco jurídico, mediante el cual, la ciudadanía pueda conducir sus demandas: es el caso de la *Ley de participación ciudadana*, su creación obedeció a la necesidad de cubrir la carencia del marco normativo que muchos grupos de la sociedad estaban demandando, además de dar respuesta a dicha necesidad, que toda sociedad tiene, de transitar conductas de hecho a otras normadas por el derecho.

²⁴ Elizondo Mayer-Serra, Carlos. *Impuestos, Democracia y transparencia*, 2ª. Serie : Cultura de la rendición de cuentas, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 2001 página 35

²⁵ Alarcón, Víctor “Leyes de Participación ciudadana en México : un acercamiento comparado”, en Bokser Judith y Daniel Zovatto, *Democracia y formación ciudadana* pág. 103

No fue sino hasta el año de 1995 cuando se emite la primera Ley de Participación Ciudadana por ordenamiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en ese entonces, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura.

En ese mismo año, y con una Asamblea controlada por el PRI, se presentó en el mes de junio una “Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana”, la primera de este tipo en la historia del D.F. Esto fue posible debido a las modificaciones hechas al estatuto de Gobierno, que se realizaron en el Congreso Federal (aprobadas por el PRI) y que permitieron a la Asamblea del D.F., legislar en la materia. Por esta razón se convocó a todos los partidos con representación en la Asamblea, para discutir, y en su caso aprobar, la mencionada *Ley de Participación Ciudadana*.

Así, el 3 de junio de 1995, se comunicó al pleno de la Asamblea, la presentación de la iniciativa de la *Ley de Participación Ciudadana*, durante días fue debatida y finalmente aprobada, poniéndose en marcha el 9 de junio de 1995.

Durante la presentación de la iniciativa de la *Ley de Participación Ciudadana*, se describió el ámbito y la materia de esta, así como el objetivo principal: “motivar la participación de los ciudadanos, encauzándolos a través de las distintas instituciones que se regulan para este efecto”.²⁶

La iniciativa de proyecto de Ley que se presentó, contenía 150 artículos agrupados en tres títulos, más 12 artículos transitorios. Concretamente el apartado denominado “instancias”²⁷ es el que prevé, lo que consideramos el punto central de esta ley, posibilitar la participación de la ciudadanía en cuestiones como la toma de decisiones en las políticas públicas y obra pública, así como en la rendición de cuentas, este último, es un elemento muy importante en el que se basa el principal objetivo del Programa de Contraloría Ciudadana.

Dicha ley, expresa el reconocimiento institucional de la participación social, lo cual representa un avance, al mismo tiempo, da claras muestras de que los esquemas de colaboración gobierno-ciudadanía están en construcción.

²⁶ Esquivel Solís, Edgar *Ley de participación ciudadana: Deconstruyendo un proceso*, Tesis de maestría en Sociología Política, 2000. p.25

²⁷ Entendidas como las facultades que tiene la acción de la participación ciudadana.

La ley de Participación Ciudadana fue reformada en diciembre de 1998 e incluyó dos aspectos básicos. El primer aspecto contempla los instrumentos que combinan diferentes medios para propiciar que la voz ciudadana sea escuchada por el gobierno.

Se refiere a las figuras²⁸ de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

A continuación, se presenta una breve exposición de las figuras antes mencionadas, en cuanto a su contenido y significación.

En el *Plebiscito* “podrán solicitar al jefe de gobierno que convoque a Plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el Padrón electoral, quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal”.²⁹

Como ejemplo de ello tenemos el caso del plebiscito hecho por Manuel Camacho, entonces regente del Distrito Federal, para resolver el caso de la reforma política y su contenido en marzo de 1993, en el cual se plantearon tres preguntas:

1. ¿Debería crearse un estado 32?, 2. ¿Debería crearse una legislatura local? y 3. ¿Debería haber elecciones directas para las autoridades de la ciudad?.³⁰

El cuanto al *Referéndum*, es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa, sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las Comisiones Legislativas correspondientes.”³¹ Para tener una idea clara de este proceso, menciono a continuación el ejemplo del referéndum llevado a cabo en mayo de 1999, en el cual los ciudadanos favorecieron al *status* municipal para las delegaciones de la ciudad de México, sin embargo, el voto se dividió, en cuanto al tema de transformar al D.F. en el estado 32.

²⁸ Contenidas en el artículo 12 título tercero de los instrumentos de la participación ciudadana, capítulos I,II,III,IV,V,VI,VII,VIII y IX.

²⁹ *Ibíd.* Artículo 14

³⁰ Para mayor información sobre el tema véase Ward, Peter, *Dirigir la Megaciudad.....*pág 208

³¹ Art. 25 de la Ley de Participación ciudadana del Distrito Federal

En cuanto a la iniciativa popular, “es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de las leyes, respecto a materias de su competencia y que le corresponda a esta expedir”.³²

La iniciativa popular representa un medio para proponer a la Cámara de Diputados la creación o modificación de leyes específicas. Nuevamente, el mecanismo es poco accesible para el ciudadano común, ya que es desconocido y no existe difusión.

Es positivo contar con estos tres instrumentos (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), pero por su naturaleza no representan una opción de participación continua, ya que la población votante muestra indiferencia y poca participación en el proceso. Ésta se encuentra marcada por acontecimientos importantes o que sean relevantes para la ciudadanía.

En la *Consulta vecinal*, “los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan”.³³

La consulta vecinal está planteada en la ley como un mecanismo que utiliza el gobierno para conocer la opinión de los ciudadanos, en torno a temas específicos. La única participación de la población, consiste en expresar sus puntos de vista ante temas de opinión pública.

Por su parte, *la colaboración vecinal* se limita a considerar la posibilidad de que los vecinos participen en la ejecución de alguna obra, que por supuesto ya está definida.

Es a través de la difusión pública, que el gobierno del D.F. se comprometa a dar a conocer a la población la legislación vigente, los aspectos relevantes de las obras y servicios públicos, así como las unidades de quejas y denuncias.

Como hemos visto, tanto la consulta vecinal, como las unidades de quejas, denuncias, y la difusión pública; implican una participación poco activa de la ciudadanía³⁴, lo cual no es necesariamente negativo, siempre y cuando la ciudadanía tenga la confianza suficiente en que el gobierno realmente la tomará en cuenta y, sobre todo, que existan otros mecanismos que permitan una participación más activa en la toma de decisiones.

³² Asamblea Legislativa del Distrito Federal II. *Ley de participación ciudadana*, pág.47

³³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal II. *Ley de participación ciudadana*, pág.28

³⁴ Ya que existe todo un proceso legal y burocrático, que le es tedioso e indiferente a la ciudadanía.

*La Audiencia Pública*³⁵, es un mecanismo de participación ciudadana por medio de la cual los vecinos en el Distrito Federal podrán proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial³⁶ en que residan, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; así como recibir información con relación a determinadas actuaciones, siempre que sean competencia del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Tal como lo considera la ley, el plebiscito y el referéndum representan medios para que la ciudadanía exprese su aprobación o rechazo a actos de gobierno, sin embargo, en la práctica no son recursos fácilmente accesibles para los ciudadanos. Además, solamente el primero tiene efectos vinculatorios. El plebiscito, está referido generalmente, a la consulta sobre los actos de gobierno y el referéndum está asociado específicamente, con las acciones que afectan a los textos constitucionales o leyes sustanciales, aprobadas por el congreso o gobierno.

Un segundo aspecto proporciona un esquema de participación permanente a través de los *Comités vecinales*, que son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal, relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con los órganos político administrativos de las delegaciones para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de Seguridad Pública, verificación de giros mercantiles; en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.³⁷

Estos son los instrumentos de participación propuestos por la ley, básicamente ninguno de estos instrumentos permite una participación activa y/o sostenida de la población a lo que se agrega el hecho de que algunas implican ciertas restricciones para su uso y en otras, el acento está puesto básicamente en la actuación del gobierno.

La ley de Participación ciudadana es el planteamiento más visible que en la materia existe en el D.F., sin embargo, ésta no agota todas las posibilidades de participación que propicia el propio gobierno de la ciudad.

³⁵ Asamblea Legislativa del Distrito Federal II . Ley de participación ciudadana, pág.47

³⁶ entendida como delegaciones

³⁷ Art.80 , Título cuarto de la representación vecinal, Capítulo uno de la Ley de Participación ciudadana del D.F. pág.57

El autor J. Zimmerman³⁸, nos plantea otros mecanismos de participación ciudadana de suma importancia, dentro de la *Ley de Participación Ciudadana* llamados por el autor como “*mecanismos de gestoría, decisión e información ciudadana*”, que incorpora las obligaciones de rendición de cuentas – *accountability*- que los gobernantes, representantes y funcionarios populares electos en organismos legislativos , administrativos, asambleas o comités vecinales, deben realizar mediante la convocatoria regular de sus electores o representados, también la realización de reuniones, que pueden definir la administración directa de programas , o a través de la promoción y supervisión mediante cuerpos consultivos; el desarrollo de éstos ante los órganos legislativos y de gobierno.

Sus acciones se pueden sustentar mediante la realización de asambleas o audiencias, dentro de estos órganos o unidades territoriales, se pueden considerar en este conjunto de mecanismos , el derecho de petición e información, que produce consecuencias obligatorias para las acciones de los funcionarios y de los ciudadanos.

Es por ello que el Programa de Contraloría ciudadana está basado en los mecanismo antes mencionados y sobre todo, en la importancia de esta ley , tomando como bases fundamentales los derechos descritos en los artículos: 8, fracción IV , en donde se señala que los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a , presentar quejas y denuncias por la prestación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servicios públicos en los términos de esta y demás leyes aplicables, así como; en la fracción VI, que señala la obligación de ser informados sobre la realización de obras y servicios de la administración pública mediante la difusión pública. Esta última parte es el campo de acción de los contralores ciudadanos y el pilar del Programa de Contraloría Ciudadana.

Y en el *Artículo 10, fracciones VI y VII* señala a los ciudadanos del Distrito Federal el derecho a ser informados de las acciones y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal ; y a participar en la planeación , diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad.

Este es un breve panorama de las experiencias y del proceso de la participación ciudadana en el Distrito Federal, poniendo énfasis en la historia participativa de los ciudadanos y en la acción del gobierno.

³⁸ Zimmerman, Joseph F. , *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, pág. 112

Vemos como estrategia del gobierno hacer de la participación ciudadana una necesidad fundamental para planear, apoyar y orientar las políticas públicas, llevadas a cabo por el gobierno.

A partir de la apertura de espacios y basados en las experiencias de los ciudadanos en la participación, retomamos la idea desalentadora que tienen, en cuanto a que los partidos políticos han intentado utilizar estos espacios como forma de control, no debería ser, ya que estos espacios y mecanismos de participación son reservados para la neutralidad, porque esta diseñados para serlo.

Un primer intento a esta apertura y neutralidad, fue el Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994), Utilizando a la participación ciudadana, dio pauta a la realización de los novedosos esquemas de colaboración entre gobierno y ciudadanía, debido a la colaboración e integración de los beneficiados en los “comités de solidaridad”, enfocados en el desarrollo de obra en la comunidad beneficiada. Los únicos resultados que dio este programa, a sus 6 años de llevarse a cabo, se basaron en la mejora de la infraestructura como la dotación y mantenimiento, de agua potable y electricidad. Por el contrario, la falla de este programa radicó en la falta de continuidad y en la intervención de intereses de carácter partidista.

Por otra parte, para 1994, se le pide a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, instaurar una Comisión de Participación Ciudadana, en donde se encontraban representados la mayoría de los partidos políticos y su objetivo era promover la cultura participativa, recibir propuestas en beneficio y apoyo a la ciudadanía.

Pero en 1997 se llevaron acabo por primera vez, las elecciones para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la creación de una estructura vecinal jerárquica para entender los asuntos que aquejan a la sociedad capitalina, organizada a nivel delegacional. Es así como, en 1997 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, llega a ser el primer jefe de gobierno de la capital del país y con él, el compromiso de hacer más activa y participativa a la ciudadanía, se dieron cambios importantes durante este periodo en materia de legislación, ya que se propone la *segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y la Mesa de Participación Ciudadana*.

En el 2000, con la entrada de Andrés Manuel López Obrador a la jefatura de Gobierno del D.F., se manda a la Asamblea Legislativa del DF, la primer iniciativa de ley para convertir a los actuales comités vecinales en gobiernos ciudadanos, sin facultades limitadas;

contemplando la vigilancia y la rendición de cuentas en la administración pública del gobierno capitalino dando importancia al tema de contraloría social.

Sobre la Ley de participación ciudadana del D.F. se abordó , la importancia de dicha ley y debido a que responde a una carencia en el marco jurídico y normativo que muchos ciudadanos demandaron. En este sentido, entro en vigor está ley en 1995, teniendo como objetivo principal: motivar la participación de los ciudadanos. Para nuestro tema, es importante resaltar el apartado que hace mención de las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, unidad de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular; marcando cada una su contenido y sus experiencias ciudadanas (si es que existen) en el D.F.

Ley en donde se aprecia cierto reconocimiento institucional a la participación social, lo cual refleja que los esquemas de colaboración entre gobierno y ciudadanía están en construcción. De especial relevancia, es el planteamiento de que entre las obligaciones del gobierno, está la rendición de cuentas de sus gobernantes, administradores o funcionarios, demás de la difusión de la información frente a la ciudadanía.

Es por ello que la Contraloría Ciudadana toma como base de su programa los mecanismo antes mencionados y a la Ley de Participación Ciudadana, como herramienta legal y jurídica de las acciones de los contralores ciudadanos, así como sus derechos y obligaciones.

CAPÍTULO 2

LA CONTRALORÍA SOCIAL EN MÉXICO

En este apartado se expondrán brevemente los antecedentes de la Contraloría Social en México, teniendo en claro que, a partir de la participación ciudadana, se promovieron mecanismos y estrategias del gobierno federal para tener una relación más fructífera con la ciudadanía, así pues se analizara en el apartado “Contraloría Social, resultado de la reforma el estado”, la manera de favorecer la construcción del binomio gobierno- ciudadanía.

La Contraloría Social en México, tuvo un ejemplo claro en el Programa de Solidaridad (1989-1991), utilizada como una organización prediseñada en la inducción de actividades por parte de las autoridades, y en la imposición de ciertos mecanismos de participación ciudadana insertados en poblaciones marginadas. El objetivo de dicho programa, radica en el esquema de participación utilizado, que formó parte de la agenda gubernamental para impulsar el desarrollo social.

Es así como llegamos a la parte que narra lo que es la Contraloría Social en el D.F. La experiencia del Programa de Solidaridad radica en la idea de Contraloría Social, toma al programa como herramienta básica para la realización de adecuaciones al esquema de operación . El objetivo de éste fue atender a la población de escasos recursos, en las zonas rurales y urbanas, con mayor índice de marginación, en donde se realizó la creación de comités vecinales, y en ellos aparece por primera vez la figura de “vocal de control y vigilancia”, que sirvió de base más adelante para el Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

2.1 LA CONTRALORÍA SOCIAL

La contraloría social constituye una forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos, sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental. Se trata pues de una manera avanzada de participación ciudadana, en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos, y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.³⁹

³⁹ VAZQUEZ Cano, Luis *El control Gubernamental y la Contraloría social mexicana*, página 74

Esta forma de control público, en que una parte de la función de vigilancia ha pasado a ser ejercida por los ciudadanos, se fundamenta en preceptos constitucionales y otras leyes específicas,⁴⁰ como Ley de Participación ciudadana , vista en el capítulo anterior.

Para entender el significado de lo que es contraloría social, hay que partir de una valoración precisa de su actor principal, que no es otro más que el ciudadano. Su participación determina este nuevo modo de abordar las tareas del control social responsable. Una persona adquiere el carácter de auditor social, en el momento en que acude a alguno de los instrumentos y mecanismos que pueden accionar, para utilizarla sobre la forma en que se están manejando ciertos recursos públicos o se está realizando la gestión gubernamental.⁴¹

Existe una alianza entre gobierno y sociedad civil, reflejada en la contraloría social . Su manifestación más elocuente se da en el hecho de que ahora los individuos se han convertido en emisores de los instrumentos y mecanismos, de control y vigilancia de la administración pública.⁴²

El auditor social, como se le llama en esta fase de la contraloría social, cumple una función del control institucional, en la búsqueda de la excelencia administrativa. Su participación constituye una garantía, para el cumplimiento y seguridad de la transparencia en toda decisión administrativa, contratación y realización de bienes o inmuebles, fortaleciendo de este modo su estado de derecho ciudadano.

El auditor social aporta su tiempo, su capacidad y su solvencia moral; para que los servicios, actos u obras emprendidas por el gobierno estén orientados efectivamente, a generar beneficios tangibles a la población. Su interés personal en asuntos de importancia general para la sociedad definen su participación como un ejercicio responsable de los derechos y deberes que, dan identidad al proceso de democratización de nuestro país.

Por ello, la contraloría social puede contribuir a una mayor y más amplia participación organizada, activa y corresponsable por parte de la ciudadanía, en el proceso de vigilancia del quehacer gubernamental, de la actuación de los servidores públicos y de la aplicación de

⁴¹ Ibidem, pág.102

⁴² Como la creación de la estructura organizativa vecinal y los comités de Solidaridad, así como las funciones del vocal de control y vigilancia (1989-1991) véase el apartado 2.3 de este trabajo. Y también, la creación del Programa de Contraloría Ciudadana del gobierno del D.F. en 2001, así como la inserción de la figura de contralor ciudadano. Véase el capítulo 3 de este trabajo.

los recursos públicos. Pero a la vez, se muestra como un estrategia de legitimación y control en la participación de la ciudadanía, frente a las acciones del gobierno.

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE CONTRALORÍA SOCIAL

En el siguiente apartado, se abordara el contexto histórico en el cual se desarrolló este instrumento de participación ciudadana, fundado en la administración pública mexicana y en el control gubernamental.

Ambos han tenido siempre un fundamento en experiencias políticas y normas que han tomado cuerpo, a través de procesos y acciones específicos⁴³, adecuados a las características del entorno que vive la sociedad en un momento histórico determinado. Como proceso de cambio y transformación, el perfeccionamiento de la democracia mexicana puede medirse por los compromisos asumidos por los ciudadanos en su participación en los asuntos públicos. Es necesario un contexto histórico para entender mejor el proceso que ha tenido el instrumento de participación ideado por la contraloría social.

Durante el siglo XIX, el siglo de la independencia, México padeció constantes guerras civiles y confrontaciones entre diversos grupos ideológicos, empeñados en acceder al poder político. Sin embargo, por encima de los problemas y enfrentamientos, hubo una clara voluntad de organizar al gobierno y estructurar sistemas de control, para la administración del patrimonio nacional. Más que buscar evitar, busca promover la transparencia en el manejo de los recursos públicos.⁴⁴

En noviembre de 1824, durante el primer gobierno independiente encabezado por Guadalupe Victoria , se observó un acusado proceso de centralización de la Hacienda Pública a través del Departamento de Cuenta y Razón, cuya función era la contabilidad, la formación de los presupuestos y de la cuenta anual , tanto de la Tesorería General, que reportaba y distribuía, los fondos públicos y vigilaba los pagos que mandaban el ejecutivo, como la Contaduría Mayor, órgano responsable de examinar y glosar la cuenta pública anual.⁴⁵

Ésto explica que en el año de 1881, se llevara a cabo un reordenamiento de la administración pública hacendaría. Se establecieron las bases para la presentación de los

⁴³ explicados en el capítulo anterior

⁴⁴ VAZQUEZ Cano, “evolución de los órganos y funciones de control en México”, Op Cit, Pág. 28

⁴⁵ Ibidem, pág. 29

proyectos de presupuesto de egresos y se incrementarían las facultades de la Tesorería General.⁴⁶ Al respecto, es interesante recordar un manifiesto escrito por algunos miembros del gabinete de Benito Juárez, que circuló en 1881, en él se expresa, que “el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serán estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa”.⁴⁷ Es decir, cambiar desde las instituciones, para que las acciones sean más fructíferas.

Para el siglo XX, durante el régimen de Venustiano Carranza, ante la necesidad de hacer más transparentes las funciones hacendarías del gobierno, se creó el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, promulgada el 25 de diciembre de 1917 y regulado por su Ley Orgánica de 19 de enero de 1918, expedida por el Ejecutivo Federal en uso de las facultades extraordinarias que ejercían en el ramo de Hacienda. Hasta este momento, los esfuerzos son enfocados en la transparencia de los recursos públicos.

Su creación obedeció a la necesidad de contar con una instancia administrativa, que interviniera con independencia y autonomía entre las oficinas o funcionarios que ordenaban los gastos y a los encargados de hacerlos, y además, para garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones sobre el presupuesto y demás leyes relativas, a cargo del régimen hacendario de la federación. También, obedeció a la voluntad del gobierno revolucionario de perfeccionar los métodos de administración fiscal.

La reorganización hacendaria, en este contexto, buscará la supresión del sistema, según el cual, la Secretaría de Hacienda era la única entidad del Gobierno Federal, que manejaba recursos públicos y llevaba a cabo la revisión de sus propios actos.

El debate en la Cámara de Senadores en torno a la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, turnado por la diputación en lo relativo a la creación del Departamento de Contraloría, se centró en la necesidad de dar a este órgano de vigilancia y

⁴⁶ Cuyas funciones eran las de recaudación, distribución, contabilidad, formación de la cuenta general del erario y el fincamiento de responsabilidades.

⁴⁷ *La administración pública en la época de Juárez*, Secretaría de la presidencia, México, página 29

fiscalización un carácter autónomo, dependiente del Ejecutivo Federal y con el mismo nivel de competencia que la Secretaría de Hacienda.⁴⁸

La citada ley fue aprobada, se estableció en el artículo primero que, “ Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá siete Secretarías de Estado y cinco departamentos”, entre los que se encontraba el de Contraloría.

Asimismo, el artículo 10bis quedó reformado, señalando que “corresponde al Departamento de Contraloría la contabilidad de la Nación y glosa de toda clase de egresos e ingresos en la Administración Pública, deuda pública y relaciones con la contaduría mayor de hacienda de la Cámara de Diputados”.⁴⁹ Tratando sólo el tema de administración y contabilidad interna, pues aún no se incluía el carácter de participación ciudadana.

Por tanto, la creación de la contraloría no debe verse como mera sustitución de la Secretaría de Hacienda por un Departamento, sino una verdadera reforma estructural del Estado, ya que su establecimiento trató de corregir los métodos de vigilancia de la Hacienda Pública.

“El departamento de contraloría se fincaba como: una instancia administrativa de control preventivo, encargada de todo lo concerniente a órdenes de pago, contabilidad y todo lo referente al dinero , pero a todo ello hay que añadirle que tenía la facultad de regularizar todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, rendir cuentas y reorganización de la contabilidad en general de la Hacienda Pública”⁵⁰. De este modo, se configuró un órgano administrativo de carácter técnico, dependiente del Presidente de la República, pero con autonomía respecto de todos los demás órganos que conformaban el Ejecutivo Federal.

En suma, con la creación de la contraloría se buscaba propiciar un mejor desempeño y mayor transparencia de los servicios y servidores públicos .

Posteriormente, el 10 de febrero de 1926, el Presidente Calles expidió el decreto que reformaba la Ley de Secretarías de Estado, la Ley Orgánica conservó los lineamientos de la ley anterior.

Las reformas de mayor envergadura fueron las relativas a la fiscalización de los fondos y bienes nacionales, y de aquellos que estuvieran bajo la salvaguarda del gobierno; a la glosa

⁴⁸ Ibidem, pág.30

⁴⁹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados , Tomo II, página 34

⁵⁰ Diario Oficial de la Federación , 24 de enero de 1918, pág. 25

de las cuentas de fondos y bienes pertenecientes a la nación o administrados por el gobierno; a la contabilidad de la Hacienda Pública Federal; al examen y autorización de los créditos y demás funciones administrativas.⁵¹

Sin embargo, fueron más significativas las innovaciones en la reforma de la Ley con respecto a la de 1918, fueron las competentes en materia de contraloría, cuyas facultades eran establecer normas generales y dejar posteriormente, para el reglamento, todas aquellas disposiciones concernientes a procedimientos y técnicas operativas que, como es comprensible, son más susceptibles de sufrir cambios.

En donde se preveía la posibilidad de una nueva reforma a la Ley que implicaría la intervención del Congreso, mientras que era más factible modificar el reglamento según lo fuera requiriendo el departamento encargado en la práctica, sin necesidad de convocar al poder legislativo.⁵²

Otra importante innovación fue el cambio de nombre de la institución y de su titular, pasando de ser Contraloría General de la Nación y contralor general de la Nación, a Contraloría de la Federación y Contralor de la Federación, precisándose su jurisdicción y alcances que pudieran tener los organismos análogos en las distintas entidades federativas.

Años más tarde, por acuerdo presidencial del 24 de mayo de 1932, se estableció que las dependencias encargadas de iniciar convocatorias para subastas de obras o servicios, y que ordenaran la iniciación de las mismas, no deberían hacerlo sin previa autorización de la Contraloría. Ello ilustra la importancia que algunos sectores de la administración otorgaban, a la labor de control previo, orientando el mantenimiento del régimen disciplinado en los presupuestos presentados por las dependencias y asegurar la honestidad de los servidores públicos.⁵³

Pero no todo fue bienestar para la Contraloría, pese a los frutos evidentes que habían rendido sus gestiones, el 27 de octubre de 1932 se presenta ante el Congreso, una iniciativa del Ejecutivo que proponía la reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, del 25 de diciembre de 1917 .

⁵¹ Vázquez, Cano Op cit, pág. 33

⁵² Ibidem, pág. 34

⁵³ Ibidem, pág. 35

Se trataba de restituir a la Secretaría de Hacienda las funciones de recaudación, pagos, contabilidad, glosa, rendición de cuentas y fiscalización preventiva, atribuciones que le competían. Las razones que se esgrimieron para la reforma, no tomaban en cuenta sus aciertos, y afirmaban con notable ligereza, que el titular de Hacienda se veía impedido en sus funciones debido a que carecía de la información necesaria para orientar la política hacendaría del gobierno.

La desaparición del Departamento de Contraloría en esta época trajo reacciones encontradas, tanto en el seno de la administración pública como en el poder legislativo y sobre todo, en la opinión pública. Los más prudentes y avisados exaltaron sus virtudes, y otros rayando en la sobresimplificación, lo consideraban como un organismo fuera de lugar.

*“Ante la sociedad y con la perspectiva que brinda el tiempo, el Departamento de Contraloría no pudo verse sino como una de las instituciones con acusado carácter social por cuanto sirvió a los interesados de la nación y operó como contra peso frente a las arbitrariedades, el autoritarismo, los malos manejos e inmoralidades de algunos de los servidores públicos, tanto militares como civiles Ya que anterior a la Contraloría no existía ningún mecanismo de vigilancia y control de los recursos públicos”.*⁵⁴

Durante sus 15 años de existencia, el Departamento de Contraloría dejó un antecedente ejemplar, que sólo años más tarde se reconocería, ya cuando el país entraba en una etapa estable y rumbo a la modernidad. Las experiencias obtenidas en esta etapa de la contraloría, sirvieron de base para reestructurar, años más tarde, el sistema de control y vigilancia gubernamental.⁵⁵

En 1947 con Miguel Alemán como presidente, se promueve la reforma a la ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Con ella se funda la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que partió de la necesidad de aplicar correctivos a la administración pública en el país. Sin embargo, con estas reformas se impulsaron las tendencias a la dispersión de los mecanismos de control y se le privó de algunas facultades , trasladándola a una nueva dependencia.

⁵⁴ Ibidem, pág. 85

⁵⁵ Zazueta, Villegas, Ricardo..*Op cit* , página 87

Conforme fue creciendo el número de las entidades⁵⁶, se promovió su regulación específica, mediante la promulgación de la primera Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1947. Este sistema de control estuvo vigente hasta 1976, cuando la Secretaría de Hacienda, pierde nuevamente la preeminencia en el conjunto de la administración pública, como órgano de vigilancia y de control gubernamental.

El hecho es que hasta la primera mitad de los años 70 las funciones de control gubernamental no estaban centralizadas en algún órgano o instrumento administrativo específico, aunque la referencia y marco legal de dichas funciones fuera único e indivisible: la Constitución de 1917.

Para los primeros años de la década de los ochenta se advierte un pronunciado proceso de maduración de las estructuras representativas de diversos sectores populares⁵⁷, las que vendrían a ocupar un sitio mucho más importante conforme a los principios programados de la planeación democrática, como instrumento para impulsar un desarrollo acorde a los objetivos nacionales, bajo la rectoría del Estado y con la participación de las diferentes agrupaciones sociales.

2.2.1 Contraloría Social Mexicana, el resultado de la reforma del Estado.

Al presentar en este trabajo algunos elementos históricos de la contraloría social, se logra entender en qué contexto surge este elemento e instrumento de la participación ciudadana, diseñados y propuestos por el propio gobierno, como son la rendición de cuentas y la vigilancia del quehacer gubernamental.

Existe un gran interés, en la creación de nuevos instrumentos de defensa civil en la lucha contra la corrupción, en el desempeño de los servidores públicos en el fortalecimiento de la práctica del derecho de petición por parte de la ciudadanía y en la utilización escrupulosa que se da al gasto público; estos aspectos fortalecen la vigilancia de nuestras leyes y el respeto a la sociedad, así como la lucha contra la corrupción.

⁵⁶ Entidades, entendidas como dependencias y órganos de gobierno del Distrito Federal.

⁵⁷ Los Comités vecinales de Solidaridad, por ejemplo.

Entonces surgen dos preguntas: ¿Cuál es el papel del ciudadano?, ¿es un simple testigo?. No en sentido estricto, pero tampoco participa de manera activa y constante; el ciudadano común dedica, si acaso, una pequeña porción de su tiempo a la política.

No deriva de ésta ningún salario, ni mejores posibilidades de ascender políticamente hablando, a menos que ese interés lo motive a participar, por lo cual sólo es esporádica su actividad en lo que acontece en la vida pública.

Cierto es que su interés general está enfocado en políticas públicas, alza o disminución de impuestos, políticas urbanas y de educación, leyes laborales etcétera. Pero no se puede asegurar si su participación es directa o indirecta.

La reforma del Estado mexicano⁵⁸ nace a partir de la incapacidad⁵⁹ que esta institución mostraba, para responder con eficiencia a los planteamientos que cada vez se presentaban con mayor insistencia a partir de la década de los setentas.

El gobierno se aislaba, y por consiguiente se veía cada vez más imposibilitado de llevar a cabo, en forma adecuada el diálogo con la sociedad y con las organizaciones que a ella pertenecen. Un gobierno en el cual la burocracia se había preservado en la defensa de sus intereses, propiciaban una agudización del conflicto con la sociedad que no se sentía verdaderamente representada por el aparato gubernamental.

El agotamiento de la estrategia del gobierno, caracterizada en las propuestas de desarrollo estabilizador y desarrollo compartido de los años cincuentas, sesentas y setentas; obligó a proponer nuevos criterios, de naturaleza más flexible y capaces de garantizar mejores condiciones era necesario conseguir espacios, mediante los cuales todos los grupos sociales

⁵⁸ Parte de esta Reforma del Estado, era, desarrollar un estilo diferente de gobierno federal que fuera más inclusivo, más participativo y más centrado en las cuestiones de desarrollo equitativo. Introdujo un modelo nuevo de planeación y control que agrupo en sectores a diversas entidades de la administración a fin de que su interacción con el ejecutivo, se realizara a través de la Secretaría de Estado o Departamento administrativo designado como coordinador de sector. Lo mismo sería efectivo para las entidades paraestatales agrupadas en el sector que les correspondiera. Los objetivos básico de la reforma eran: reorganizar la dilatada y compleja administración pública federal y local, ordenándola en grupos sectoriales para lograr una mejor coordinación y control de las entidades que la integraban y poder de ese modo elevar su eficiencia, eficacia y congruencia, así como agilizar el proceso de reestructuración y, en su caso, fortalecimiento; pero también buscaba modalizar los programas de planeación programación, presupuestación, información y evaluación de la administración pública federal y local, al efecto de dar mayor precisión y coherencia a los programas implementados bajo la rectoría del estado y con la participación de las diferentes agrupaciones sociales. (VAZQUEZ Cano, Luis *El control gubernamental y la contraloría social mexicana* FCE, México 1994, pág 38-40)

⁵⁹ Esta incapacidad se da en el hecho que exhibe a un Estado que no había dejado de crecer y expandirse, entre 1935 y 1982, de un modo paradójico su inmenso tamaño y su compleja estructura, le hacían actuar con lentitud y muchas veces con ineficiencia.

activos del país, pudiesen incorporar o reafirmar criterios para discutir y, en su caso, acordar nuevos rumbos, otras políticas públicas que, en el marco de la legalidad y el derecho, se tradujeran en nuevas y diferentes expectativas.

De aquí que el Presidente Carlos Salinas de Gortari haya tenido cierto interés en definir una de las acciones a favor de la modernización, la promoción de un gobierno que sustentara su acción en el fortalecimiento de sus bases sociales y que trabajara siempre dentro del régimen de derecho para conducir el cambio en el marco de la ley, manteniendo la vigilancia y la protección de los derechos ciudadanos.⁶⁰ Bajo el discurso de legitimación de su gobierno, en acciones participativas.

Se pronunció así por un gobierno que al mismo tiempo posea la capacidad para regular con firmeza las actividades del país, estimule y oriente la intervención y las iniciativas populares. Pese a que el periodo de Gobierno del Presidente Salinas de Gortari tuvo resultados negativos, al contrario en cuanto a Contraloría social hubo una intención de mejorar el proceso y los mecanismos de la participación ciudadana, con base a los resultados y fallas que arrojaba en los programas aplicados por Solidaridad.

Es claro que la reforma del Estado se ha traducido en una mayor participación ciudadana, en aquello que se puede definir como la práctica directa de la democracia⁶¹. Un ejemplo concreto de este tema es la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad, pues siendo su principal objetivo el combate a la pobreza extrema, su puesta en marcha implicó una movilización social, en la cual se expresan muchas de las diversas formas de participación ciudadana no electorales.

⁶⁰ SECOGEF-SEDESOL, Contraloría social en Solidaridad, México, 1992. pág. 13

⁶¹ Pero también fue una manera de legitimar las estrategias de control, véase el caso de los comités vecinales.

2.3 El Programa Nacional de Solidaridad 1989-1991

El programa Nacional de Solidaridad, que comenzó a operar el mes de diciembre de 1988, consiste en un esfuerzo de “carácter prioritario” llevado a cabo por el Gobierno Federal, con el propósito de enfrentar las condiciones de pobreza extrema y marginación que hasta hoy día aquejan todavía a un gran número de mexicanos en muchos lugares del país.

El gobierno identificó a la población objetivo de Solidaridad entre los habitantes de las colonias populares, las zonas rurales y entre las comunidades indígenas, ya que, por la marginación ancestral en que ellos viven, requieren de una respuesta más expedita a sus reclamos de orden educativo, de salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, entre muchos otros servicios. Ésta fue pues, una de las razones de ser de Solidaridad y no la menos importante. Se trataba de un programa realizado con la intervención directa de la ciudadanía, pero desde el gobierno ; los resultados dependieron de combinar los recursos públicos con la participación de la sociedad organizada, que también cubrió parte de los costos de los servicios⁶².

El programa estuvo básicamente regido en cuatro principales puntos:

1. Respeto a las decisiones y formas de organización de la población, cada una de las acciones emprendidas en el seno de este programa debe partir de la iniciativa insustituible de las comunidades y responder a sus reclamos, intereses y costumbres, sin distinción política ni ideológica.
2. Se hace imprescindible la participación organizada a partir de la cual los resultados de las acciones son fruto de la intervención social permanente, desde la elaboración de los proyectos hasta su ejecución, evaluación y mantenimiento, por lo que responde precisamente a las necesidades de cada grupo o comunidad.
3. Es fundamental el ejercicio continuo y constante de la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, ya que cada uno asume la parte de responsabilidad que le corresponde, tanto en la planeación y ejecución de las obras, como en su operación y mantenimiento, fortaleciendo el compromiso que entraña para todos la solución colectiva de los problemas.

⁶² *Programa de Contraloría Social en Solidaridad*, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. México 1992

4. Es indispensable garantizar la transparencia, honestidad y eficiencia en todos los actos y en el manejo de los recursos, para asegurar el cumplimiento de los proyectos y metas acordados.⁶³

Los principales programas que manejó el programa de Solidaridad fueron: Fondos Municipales de Solidaridad , Fondos de Solidaridad para la Producción , Programas de Escuela Digna, Niños de Solidaridad, Fondos Regionales de Solidaridad, Programa IMSS-Solidaridad, Programa Hospital Digno, Programa Mujeres en Solidaridad, Empresas de Solidaridad, Programas de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales, Programa Comunitario de Abasto Rural, Programa de Desarrollo y Fomento Agropecuario, Procampo, Programa de Apoyo a Productores de Café, Sector Laboral y Sector Educativo.

Los puntos a destacar de este programa son los que tienen el interés en la participación ciudadana y están basados en la honestidad y transparencia, se considera la base para lo que hoy es el Programa de Contraloría Ciudadana, regidos por los mismos propósitos se dan la tarea de corresponsabilidad en el actual Gobierno del Distrito Federal.

2.3.1 La contraloría social en el Programa de Solidaridad⁶⁴

El tipo de acciones de solidaridad, la magnitud de los recursos manejados y la dispersión geográfica en que tuvieron lugar las obras y servicios, hicieron necesario formar Comités de Solidaridad, cuya dirección quedó en manos de los beneficiados .

Los comités funcionaron como enlaces de comunicación entre las autoridades y los miembros de las comunidades, y se forman para efectuar una tarea u obra en cuya ejecución participa. Su instrumentación requirió del involucramiento directo de las comunidades, dada la presencia que guardan en los mismos mecanismos, los sitios donde se desarrollan las distintas acciones que conforman el Programa de Solidaridad.

Los recursos federales destinados a Solidaridad fueron canalizados a través de un esquema descentralizado, constituido por subprogramas y fondos en los cuales participaron, los comités de solidaridad, en los que se evalúan y deciden, aquellas

⁶³ Ídem.

⁶⁴ VAZQUEZ, Nava Ma. Elena *Participación ciudadana y control social*. pág. 59

acciones y obras destinadas a resolver problemas tales como la carencia o insuficiencia de infraestructura y servicios, que las diferentes comunidades o poblados requieren sin dilación, para hallar alternativas viables ante los rezagos que las aquejan.

La estructuración y acción del Programa Nacional de Solidaridad, contemplaba que al lado de las aportaciones federales y estatales en recursos financieros, materiales y humanos, realizadas por las instancias, se diera a cabo la participación directa por parte de las propias comunidades .

Formalmente, *el Programa de Contraloría Social en Solidaridad, es una respuesta del gobierno a los ciudadanos en el sentido de poder contar con un mecanismo adecuado de vigilancia de los recursos destinados a obras en su beneficio.*⁶⁵

El Programa de Contraloría Social en Solidaridad, fue puesto en marcha el 5 de febrero de 1991, tomando la protesta a miles de vocales de control y vigilancia de toda la república; con ello se había pasado de un concepto a la acción viva de contraloría social, que se entendió como la participación organizada de la comunidad en la vigilancia de las actividades del gobierno y en el control de las tareas que a ella le corresponde llevar a cabo como grupo social participante.⁶⁶

Nombrado como vocal de control y vigilancia o vocal de Contraloría Social, este intermediario entre el gobierno y la comunidad ejecuta las acciones que le competen al supervisar el uso correcto de los fondos asignados para obras que beneficiarían a su población, de esa manera, la comunidad junto con el vocal como su representante, participaban organizadamente.⁶⁷

2.3.2 La contraloría social en el Distrito Federal

La aplicación del Programa de Contraloría Social en el Distrito Federal fue una experiencia rica por las particularidades que presentó . Al igual que en el resto del país, implicó un gran esfuerzo de concertación y coordinación, en este caso entre la Secogef⁶⁸ , la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, la Coordinación del Programa Nacional de

⁶⁵SEDESOL -SOLIDARIDAD “Solidaridad: seis años de trabajo”,México 1994

⁶⁶ Justicia y legalidad son dos elementos básicos que promueve la contraloría social, toda vez que sus acciones están dirigidas a incorporar al mayor número de personas posibles .

⁶⁷ *Manual único de operación del Programa Nacional de Solidaridad ; Avances y logros en 1992.* SECOGEF y SEDESOL, México, 1992. página 9

⁶⁸ SECOGEF : Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

Solidaridad en el D.F. y las 16 contralorías internas de las delegaciones políticas; con el propósito de realizar las adecuaciones pertinentes al esquema de operación del programa de Contraloría Social.

Hubo de considerarse una estructura organizativa vecinal (colonias, barrios y manzanas) que influyó en la conformación de los comités de Solidaridad y las características de éstos en la Ciudad de México, que atendió a la población de escasos recursos, en las zonas rurales y urbanas, de mayor índice de marginación y destinó sus fondos básicamente a obras de infraestructura urbana y equipamiento social.⁶⁹

La Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad, se realizó mediante la incorporación de un vocal de control y vigilancia en el seno de cada Comité de Solidaridad, electo democráticamente por los miembros de la comunidad que lo integraron.

El vocal de control y vigilancia contó con reconocida autoridad moral, derivada de su comportamiento honrado y respetuoso. En él residió la responsabilidad de verificar el cumplimiento de normas y acuerdos establecidos, informar a los beneficiarios de Solidaridad sobre el flujo y aplicación de los recursos, supervisar la realización de las acciones y la calidad de los materiales que se utilizaron en la obra, así como recibir y atender las consultas, quejas y denuncias que presentó la población, o en su caso turnarlas a la dependencia que le correspondió resolverlas.

Esta concepción moderna en su momento del control, respetó el principio de integración del sujeto a su comunidad y estimuló su participación propositiva y de apoyo al comité. Por ello, la orientación de sus acciones fue eminentemente preventiva y de ningún modo contaron con facultades para sancionar. Esta carencia es una de las principales fallas del Programa, ya que si bien se reconocía al contralor social, no tenía facultades para sancionar o demandar legalmente.

La elección de los vocales de control y vigilancia, y la capacitación que se les impartió fueron fundamentales para llevar el programa de Contraloría Social en Solidaridad al terreno de los hechos, por lo que representó un esfuerzo de convocatoria y movilización a lo largo de su operación.

⁶⁹ A lo largo de los 6 años que duró el Programa se realizaron obras en : agua potable (10,449 mil sistemas de agua), alcantarillado (4 mil sistemas), electrificación (5230 colonias populares y 14003 rurales), viviendas (714294 acciones de las cuales 525,749 corresponden a vivienda digna y 188,495 a vivienda progresiva) Sólo por mencionar algunos ejemplos, pero para más información sobre el tema, véase *Solidaridad: Seis años de trabajo* ; SEDESOL-Solidaridad 1994, Cámara de Diputados IV legislatura. Páginas 29-32

Así como se mencionó anteriormente , la convocatoria para asignar a los vocales de control y vigilancia se llevó a cabo por la designación de la ciudadanía. Se pretendía dar a los ciudadanos una gran responsabilidad social y honestidad , es por ello que eran propuestos y elegidos por los mismos ciudadanos. La capacitación dada a estos vocales corría a cargo del gobierno, ésta giraba en torno a temas de administración, auditoría, estrategias de producción y organización, además de contar con orientación técnica y jurídica.⁷⁰

La movilización y participación de los ciudadanos, se debió a que los comités se centraban en las necesidades y reclamos de su comunidad, es por ello, la participación fue constante ya que estos eran los beneficiados.

A través de la capacitación se pretendió que la comunidad, por conducto del vocal , asumiera conscientemente el control como una práctica importante y necesaria .

Para ello se le habilitó, en la aplicación de elementos sencillos de control como la elaboración de un programa de trabajo y de actas o minutas, el registro de los gastos o el inventario de materiales, entre otros, con el propósito de que promovieran su aplicación correcta en el comité, y contribuyeran a garantizar un manejo adecuado de los recursos.

Asimismo, en las funciones del vocal de control y vigilancia se incluyeron algunas tareas específicas como llevar una bitácora para registrar el avance y los problemas que se presentaran en el desarrollo de la obra, y hacerlos del conocimiento de las autoridades de la delegación política para su atención.

A partir de este breve panorama de Contraloría Social en nuestro país, vemos como avanza de ser sólo un mecanismo de vigilancia de recursos públicos, a ser un mecanismo de control , vigilancia y transparencia de acciones de la administración pública del gobierno. Es fundamental resaltar que en un principio el tema giraba solamente en los recursos públicos, pero conforme pasó el tiempo , se amplió más allá, paso a las obras, a las acciones de funcionarios y administradores; a cada etapa de su desarrollo, marcó un avance importante.

⁷⁰ A través de este programa se capacitaron más de 228 mil vocales de control y vigilancia.

En los seis años que duró el programa, se registraron 344 mil comités de los cuales 250 mil se constituyeron como comités activos, con asignación de recursos, ejecución de obra y vida asamblearia. En cada comité se eligió democráticamente a un vocal de control y vigilancia, cuya responsabilidad fue controlar la utilización de los recursos, así como de asegurar el cumplimiento de lo establecido en el convenio de concertación de la obra y proyecto. A través de la autoevaluación se ejerció un control permanente de las acciones. A este control y seguimiento comunitario se le dio el nombre de Contraloría Social. Es así que se busca afianzar una relación más directa entre gobierno y ciudadanía, y darle a la participación ciudadana un espacio para ser legítima.

CAPITULO 3

EL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL , UNA EXPERIENCIA RECIENTE

En el presente capítulo se mencionan brevemente sus orígenes y el marco jurídico que sustenta al Programa de Contraloría Ciudadana. El objetivo es exponer los temas de contraloría ciudadana transparencia, rendición de cuentas y contralor ciudadano; bases importantes del Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

A partir de estas definiciones, se mencionan sus orígenes en el 2001 con la llegada de Andrés Manuel López Obrador al gobierno de la ciudad de México.

De manera consecutiva, se abordara los temas de transparencia, rendición de cuentas, aludiendo a la participación de diferentes organizaciones civiles, entre las que destacan DECA Equipo Pueblo (organización dedicada a desarrollar iniciativas ciudadanas), Movimiento Ciudadano por la Democracia (defiende los derechos humanos y políticos, para promover una cultura democrática) y por último, Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia (fortalecen la participación activa en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas). Organizaciones que tomaron la idea de presupuesto participativo como una herramienta del ejercicio de los derechos ciudadanos y políticos. Es así que por medio de convenios, estas organizaciones participaron en el proceso de vigilancia ciudadana hasta llegar a lo que es hoy la contraloría ciudadana.

Por último veremos el marco normativo que sustenta el Programa de Contraloría Ciudadana, así como las funciones y objetivos de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana.

3.1 LOS CONCEPTOS DE CONTRALORÍA CIUDADANA, TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTRALOR CIUDADANO.

Contraloría Ciudadana, conceptualiza el ejercicio de vigilancia, de la transparencia y la rendición de cuentas; en el gasto presupuestal del Gobierno del Distrito Federal, por las y los contralores ciudadanos.⁷¹

⁷¹ Programa de Contraloría Ciudadana. Una sistematización (documento conceptual) DECC. pág. 1

Éstos como los define el Jefe de Gobierno, son "...ciudadanos (as) independientes y de inobjetable honestidad (que) serán miembros, con derecho a voz y voto, dentro de los consejos de administración y de los comités de evaluación y adquisiciones, de las dependencias y empresas paraestatales..."⁷², mismos que participan actualmente en la vigilancia de la transparencia y rendición de cuentas, en las finanzas de la administración pública del gobierno del Distrito Federal, con el fin de participar activa, corresponsable y honoríficamente (es decir, sin recibir remuneración alguna) en el combate a la corrupción, generar ahorros e incidir en la orientación y toma de decisiones del ejercicio presupuestal.

Evidentemente, estas acciones a las que se encamina la acción de las y los contralores⁷³, pueden enmarcarse en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)⁷⁴ de los y las ciudadanas de la Ciudad de México, con el fin de garantizar participativa y responsablemente un entorno económico, social, cultural y ambiental, adecuado y seguro en donde vivir, educar a sus hijos e hijas y desarrollarse familiar y personalmente como ciudadanas y ciudadanos.

A finales de los años noventa distintas organizaciones civiles⁷⁵ y sociales presentaron, mediante la realización de foros⁷⁶, conferencias⁷⁷ y documentos de debate⁷⁸, una iniciativa de

⁷² Gobierno del Distrito Federal. **Acuerdo del Jefe de Gobierno para la Vigilancia Ciudadana dentro de los Órganos Colegiados del Distrito Federal, emitido el 14 de febrero de 2001.** México, Distrito Federal. Febrero 2001. Cabe precisar algunos elementos: Consejo de Administración es la instancia colegiada presente en las empresas paraestatales y órganos desconcentrados del Gobierno del Distrito Federal (como por ejemplo el sistema de transporte público), en él se toman decisiones administrativas sobre la dirección de la instancia; Comités de Control y Evaluación (COCOE) son las instancias colegiadas presentes en cada una de las entidades, dependencias, paraestatales, órganos desconcentrados y delegaciones del GDF encargadas de evaluar trimestral y anualmente el desempeño de sí misma, los COCOES son coordinados por la Contraloría General del Distrito Federal; los Comités y Subcomités de Adquisiciones, son los órganos colegiados encargados de aprobar las adjudicaciones directas (compras sin concurso) de las entidades, dependencias, paraestatales, órganos desconcentrados y delegaciones e informar sobre las adquisiciones, arrendamientos, contrataciones que, por concurso de convocatoria pública, se presente en la entidad.

⁷³ Debido al sustantivo que determina el género.

⁷⁴ Derechos Educativos, Sociales, Culturales y Ambientales, impulsados por la ONU, basados en el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las instituciones que los promueven son Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria" entre otros. Con la promoción y defensa de estos derechos se propone fomentar que la población reconozca también entre sus derechos humanos, los económicos, sociales, culturales y ambientales; así como su interdependencia, y difundir las obligaciones jurídicas nacionales e internacionales ineludibles, que tiene el Estado mexicano para garantizar los derechos de las personas, para las y los ciudadanos de la Ciudad de México.

⁷⁵ PLIEGO Carrasco Fernando, *Panorama de las organizaciones no gubernamentales y civiles de la Cd. de México: encuesta 1997 a organizaciones civiles que asisten, promueven o defienden los derechos sociales y ciudadanos.*, INEGI, México, 1998.

⁷⁶ *Foro Nacional de participación social 2001*, Memorias del H. Congreso de la Unión 2001-2002

⁷⁷ Conferencia Internacional Anticorrupción 1993 Equipo pueblo, Participación social en el Tercer milenio, 1, Memorias del H. Congreso de la Unión. México 2001

presupuesto participativo que tenía como objetivo incidir en las políticas públicas, para participar en la orientación de la definición del presupuesto público federal.

Como antecedente social de esta práctica, tenemos que en 1998 organizaciones civiles y sociales demandaron participar en la definición, evaluación y exigibilidad del Presupuesto de Egresos y de la Ley de Ingresos Federales, por la convicción de que las finanzas públicas respondan al interés y a la voluntad de la ciudadanía, buscando que las finanzas públicas repercutieran de manera favorable en el mejoramiento de las condiciones de vida. Los ejes de esta iniciativa fueron⁷⁹ :

1. Reforma fiscal integral
2. Ingresos
3. Control del gasto público
4. Distribución del gasto público y fortalecimiento del desarrollo municipal

Incurrieron en ella más de cien organizaciones, entre ellas la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Causa Ciudadana, APN; la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas (UNORCA), la Asociación Nacional de la Industria de la Transformación (ANIT), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) entre otras.

De entre las distintas organizaciones de amplia experiencia⁸⁰, se encuentran: **DECA Equipo Pueblo** que fue creado en 1981, a lo largo de sus 24 años de existencia se ha preocupado en dejar constancia y testimonio de los procesos sociales, su trabajo giró en torno a temas como: la política económica y social, la distribución del ingreso, el libre comercio, las medidas de ajuste estructural, la banca internacional y otros organismos multilaterales, el desarrollo local o regional, el poder municipal, democracia, participación ciudadana y gobernabilidad. Entre sus logros y aportes se encuentran, en el área de Diplomacia Ciudadana: la presentación de estudios sobre los impactos de la política económica, en las condiciones de vida de la población en términos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; y a través del análisis del impacto de los acuerdos comerciales, de políticas sectoriales de la

⁷⁸ *Participación política y social: reflexionando sobre los jóvenes y género*. Material Educativo SEP, México 2001.

⁷⁹ LOPEZ Pérez, Rene. Participación ciudadana en el D.F. Consideraciones y perspectivas , pág. 6

⁸⁰ Debido a que su trabajo es realizado en torno a la participación ciudadana, son consideradas de suma importancia para este trabajo, ya que sentaron las bases del presupuesto participativo, pieza clave para lo que es hoy Contraloría Ciudadana.

Banca, de la propia política social compensatoria de la económica. Y en el área de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local: se han logrado hacer pequeños aportes sobre todo en temas como participación ciudadana, desarrollo local y descentralización.

En el ámbito nacional el aporte de Equipo Pueblo, se da en dos líneas: ha contribuido a desarrollar iniciativas⁸¹ de la ciudadanía, en corresponsabilidad con el gobierno y en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas. Así, también aporta debates a temas coyunturales como la reelección de funcionarios municipales, la Convención Nacional Hacendaria y la realización de algunas movilizaciones en contra de las medidas gubernamentales en oposición de la decisión popular.

Entre estas organizaciones, también se encuentra el **Movimiento Ciudadano por la Democracia**, fundado en 1992 por el Dr. Salvador Nava Martínez, surgido por el fruto de las experiencias adquiridas por la sociedad civil y las organizaciones sociales. Es una organización civil, plural y no lucrativa para el desarrollo de una nueva cultura política-democrática, con el fin de lograr una nueva relación gobierno-ciudadano, basada en el respeto, la participación, el seguimiento y el diálogo democrático, este movimiento es generador de iniciativas y propuestas para la participación ciudadana permanente en la vida política del país.

Tiene como objetivos, defender la vigencia de los derechos humanos y políticos en México, promover la construcción de una cultura democrática en todas las esferas de la sociedad mexicana, por medio de la educación ciudadana, además de apoyar la vinculación y articulación de grupos ciudadanos de toda la República.⁸²

Y por último, **Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia**, surge en agosto de 1990 como un espacio de reflexión y análisis respecto a los cambios nacionales e internacionales y en particular, para dar respuesta a la política gubernamental en materia fiscal, sirve de plataforma de proyección nacional e internacional de iniciativas civiles.

Interesada en desarrollar su quehacer en cuanto a los problemas que existen respecto a alimentación, derechos humanos, desarrollo rural, educación, salud, comercio justo, ciudadanía, mujeres, jóvenes, población, colonos, campesinos, proyectos comunitarios, comunicación, difusión e investigación, entre otros.

⁸¹ Por ejemplo, su colaboración en la iniciativa de la Ley de cultura Cívica (Gaceta de gobierno del DF 2004 Asamblea Legislativa Cáp. 1 Título II.De la cultura cívica y de la participación vecinal)

⁸² consulta realizada en página web www.mcd.org.mx

Convergencia surge con el objetivo de fortalecer a los organismos civiles ante la amenaza jurídica fiscal y se mantienen en esa lógica de fortalecimiento para la participación activa en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Entre sus actividades más representativas están realizar un primer sondeo de las Organizaciones Civiles en 1998-1999 llamado: "Una Aproximación a las Organizaciones Civiles", cuyo resultado fue la realización de publicaciones como "La Emergencia de Ciudadanía y Proyectos de Sociedad" en colaboración de CIESAS; "Introducción con objetivos de la investigación, supuestos y puntos de partida y metodología", "Primeras aproximaciones teórico-analíticas". "Un análisis comparativo de CEMEFI Y COCPD".⁸³

Los temas centrales analizados por esta organización son: el papel que han jugado las Organizaciones Civiles en México (OC's), para la construcción de la democracia y contribución al desarrollo social y económico.

La situación de las Organizaciones Civiles en el momento actual caracterizado por los cambios en su actuación político, su identidad, organización interna y estrategias de financiamiento. Así como un análisis del desarrollo histórico de las OCS⁸⁴. También se abordaron discusiones sobre democracia y derechos humanos, se analizaron los espacios de intervención de las OCS en relación y oposición a las instituciones políticas, y se realizaron análisis comparativos del sondeo 98-99, en donde los resultados de la encuesta dieron pie a la realización de un trabajo de campo sobre puntos específicos de discusión con otras organizaciones civiles de distintos estados del país.

Cada una tomó como herramienta **el presupuesto participativo** como una manera de participación ciudadana y ejercicio de sus principios, de sus derechos civiles, políticos y sociales. Pero como tal, las iniciativas no dieron los resultados esperados, sin embargo sentó importantes antecedentes para que posteriormente se desarrollara la Contraloría Ciudadana. Estas iniciativas marcaron la pauta con la idea del presupuesto participativo, pero sólo sentaron las bases en cambio ahora, en conjunto con la Contraloría Ciudadana, ha tenido más auge y logros en la transparencia y la rendición de cuentas.

La diferencia entre los conceptos de presupuesto participativo y contraloría ciudadana es que el presupuesto participativo buscó desde el principio incidir directamente, en la configuración

⁸³ consulta realizada en página web www.convergencia.org.mx

⁸⁴ OCS (Organizaciones de la Sociedad Civil)

y orientación del presupuesto público, y contraloría ciudadana. La diferencia, es básicamente, la vigilancia ciudadana de la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio del presupuesto público.

Actualmente el Programa de Contraloría Ciudadana incorpora los objetivos originales de la iniciativa de Presupuesto Participativo, incidir en la configuración y orientación del gasto público, con el objeto de promover el cumplimiento adecuado y fortalecimiento de los DESCA por medio del programa.

A continuación se describirá el marco teórico que sustenta al Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

Empezaremos con definir que la **transparencia**, está ligada con los fundamentos políticos de la rendición de cuentas, que abordaremos más adelante. Por el momento, bástenos saber que **la transparencia** es “una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información a la luz pública para que aquellos interesados tengan acceso a revisarla, analizarla y, en su caso usarla como un mecanismo para sancionar”.⁸⁵

Es importante resaltar que la transparencia, en el marco de un sistema de rendición de cuentas, facilita la vigilancia de las acciones de gobierno.⁸⁶

En cuanto a la definición de **rendición de cuentas**, esta ligada a la acción de reportar, explicar o justificar algo en el ámbito de la política; significa la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos ante la ciudadanía, que es el último depositario de la soberanía en una democracia.⁸⁷ Más aún, implica que los representantes respondan frente a los representados, sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, que actúen en respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, que acepten su responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño; y

⁸⁵ UGALDE, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México.* pág. 259

⁸⁶ Consiste precisamente en la manera que opera el programa, es decir, el cargo de contralor ciudadano es honorífico y por lo tanto no recibe retribuciones ni del gobierno del sector empresarial, lo único que lo motiva a participar es su voluntad y empeño de combatir la corrupción construyendo una relación entre gobierno y ciudadanía.

⁸⁷ CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, pagina 19

que se tenga capacidad para imponer sanciones, a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas administrativas .

En resumen, podemos hablar de cinco características, que permiten distinguir la rendición de cuentas de otros conceptos similares:

- Delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto denominado mandante o principal a otro llamado mandatario o agente.
- Representación. El agente o mandatario representa al principal, por lo que actúa en su nombre y debe rendirle cuentas a todo lo que decide y hace en su nombre.
- Responsabilidad mutua. La responsabilidad del agente consiste en la obligación de ofrecer información detallada de sus actos al principal, mientras éste último debe contar con la capacidad y derecho para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.
- Sanciones. Cuando se demuestra que el agente incumplió sus responsabilidades, el principal cuenta con mecanismos⁸⁸ para imponer castigos y sanciones.
- Contrato que puede ser de carácter informal (a través de acuerdos verbales o sociales) o formal (leyes y reglas escritas complementadas con leyes secundarias y reglamentos). Cada tipo de contrato tiene sus sanciones , en el primer caso estaríamos hablando de rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social ,etc. En el segundo se agruparían las penas administrativas y las penales.⁸⁹

La rendición de cuentas es un instrumento de vigilancia para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes cumplan adecuadamente el mandato hecho por la ciudadanía. En términos generales, dicha herramienta sirve para analizar las acciones de gobierno.⁹⁰

⁸⁸ Se agruparía el desafuero, penas administrativas y/o penales, etcétera.

⁸⁹ CRESPO, José Antonio ..Op cit pág. 20

⁹⁰ Lo cual, constituye un mecanismo de control preventivo que disuade a potenciales infractores de la ley y responde a las características que definen a la rendición de cuentas. Con el programa de contraloría ciudadana se obliga a los servidores públicos a responder ante una posible toma de decisiones corrupta o que no favorezca a la sociedad..

La definición de contralor ciudadano y sus funciones

Hoy, un **contralor ciudadano** es un miembro de la sociedad civil que participa en cuerpos colegiados del Gobierno del Distrito Federal, contribuye al logro de transparencia y a la rendición de cuentas de los organismos públicos, ejerce el derecho ciudadano a la vigilancia y, junto a ello, va creando un contrapeso ciudadano al gobierno, ya que, al saberse vigilado y ser llamado a rendir cuentas tiene mayor responsabilidad.⁹¹

De esta manera, el programa de contralores ciudadanos constituye la puesta en marcha del compromiso hecho por el Jefe de Gobierno por la democracia.

Las facultades otorgadas a los contralores ciudadanos son las de recibir la formación, orientación y asesoría necesaria para su adecuada participación; participar y opinar en las sesiones de los órganos colegiados en los que hayan sido incorporados; integrar la Red de Contralores ciudadanos y hacer valer los derechos que el marco jurídico les confiera.

Asimismo sus responsabilidades son: 1) denunciar conforme a derecho⁹², cualquier irregularidad detectada en el ejercicio de la función; 2) proponer medidas para lograr la eficiencia administrativa; 3) combatir la corrupción; 4) coadyuvar al buen funcionamiento de los órganos en los que participen; observar una conducta ética.

Si bien la materia de trabajo del contralor ciudadano, parecería reducirse al análisis del ejercicio del presupuesto, debemos señalar que éste se extiende a la toma de decisiones en los órganos de gobierno, de manera directa e indirecta en los otros órganos colegiados y se enmarcará en el amplio contexto de la lucha contra la corrupción, cuyas manifestaciones son vastas.

Sin embargo, el contralor ciudadano no sólo está en condiciones de acceder a la información gubernamental, sino además cuenta con todos los mecanismos de sanción de la Contraloría General del Distrito Federal para echarlos a andar.

De manera que el contralor, la transparencia y la rendición de cuentas, están vinculados con los objetivos generales del Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

⁹¹ Programa de Contraloría Ciudadana: Documento de trabajo, DECC julio 2002, pág. 4

⁹² Esto es, usando las herramientas legales que proporciona la Contraloría General del DF., por medio de la Procuraduría General de la República.

3.2 ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL G.D.F.

A partir de 1997 se inició el cambio en el gobierno en la ciudad, el reto era profundizarlo a través de la participación ciudadana basada en la diversidad, la tolerancia y el pluralismo que emergieron desde la base misma de la sociedad, el Programa de Contraloría Ciudadana surge frente a un aparato administrativo centralizado, burocrático, ineficaz y proclive a la corrupción. El programa retoma la idea de una ciudadanía responsable y una participación en los espacios ciudadanos del Gobierno del Distrito Federal abrigando cambios en la relación Gobierno-Ciudadanía.

La ciudadanía⁹³ que promueve el Programa de Contraloría Ciudadana, está enmarcada en la promoción y defensa de los derechos DESCAs, mediante la exigencia del cumplimiento de sus derechos, mismos que los convierten en sujetos participativos.

El Programa de Contraloría Ciudadana se implementó en el 2001 en la Contraloría General como un programa pequeño e inicial, operado en un principio por una coordinación a cargo de Martha Pérez Bejarano, (actual Directora General del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal).

En julio de 2001 se creó al interior de la Contraloría General del Gobierno del D.F., la Coordinación Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, con el cargo de desarrollar el Programa de Contraloría Ciudadana.

El nacimiento de este programa respondió a la intención del gobierno de la ciudad de ubicar el combate a la corrupción como una de sus prioridades. Desde su campaña, el Jefe de Gobierno en este periodo, ha enfatizado el tema de la honestidad y ha expresado su convicción, de que la corrupción es la principal causa de la desigualdad social y económica. En el 2002, de ser solamente una coordinación, el Programa de Contraloría Ciudadana se convierte en Dirección Ejecutiva, lo que le otorga más presupuesto, facultades y capacidad de incidencia administrativa y política. El Director del Programa es Andrés Peñalosa Méndez, analista económico con una larga trayectoria en las organizaciones sociales, así como los miembros que colaboran con él.⁹⁴

⁹³ La ciudadanía no necesariamente tiene que estar incorporada a una organización civil y/o social, pueden ser personas particulares, amas de casa, estudiantes, profesionistas, investigadores, etcétera.

⁹⁴ Consulta realizada en página web : www.contraloriacdf.gob.mx

3.3 EL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL G.D.F.

El programa de Contraloría Ciudadana tiene como objetivo general “*contribuir a que se ejerza el derecho ciudadano de participar en la definición, instrumentación, vigilancia, evaluación, control y exigibilidad en el manejo de las finanzas públicas para el beneficio de las mayorías de la población*”.⁹⁵

Sus objetivos particulares son:

1. Promover la formación y consolidación de una red de contraloría ciudadana⁹⁶, que se inserte en los cuerpos colegiados, esto es, a los órganos de gobierno, a los comités y subcomités de adquisiciones y de obra, así como, extenderse al resto del gobierno del Distrito Federal.

Es necesario señalar que en la actualidad los contralores ciudadanos participan en 120 cuerpos colegiados⁹⁷. Actualmente en el programa se encuentran en activo 450 personas colaborando, 200 de ellas se encuentran sesionando en los órganos de gobierno, en los comités y subcomités de adquisiciones y de obra. Y el resto participa en grupos de apoyo y asesoría, así como en los grupos especiales de contrataciones transparentes, control de obra y operativos anticorrupción.⁹⁸

2. Impulsar la formación y consolidación de una red de instituciones y personalidades de elevada credibilidad social, que funjan como asesores de los contralores ciudadanos. Parte de esta red de asesores se fortalece con la elaboración de convenios con Instituciones y/u organizaciones, en la actualidad se han pactado convenios, que a continuación se menciona, ninguno implica costo para el erario público, por ejemplo con:

- **Colegio de Contadores Públicos de México A.C.** Constituido el 27 de junio de 1949, su compromiso es proveer, a cada uno de sus integrantes, las herramientas, los servicios y los recursos necesarios para mantener y mejorar su actividad profesional, cumpliendo así su misión de impulsar la calidad profesional a través de programas de educación continua.

En el que, en términos del convenio establecido, esta institución ha otorgado un total de 24 becas para que asistan los contralores ciudadanos a los cursos que imparten, como:

⁹⁵ Documento de trabajo del Programa de Contraloría Ciudadana, Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. 2001 página 8

⁹⁶ Entendida como una red de ciudadanos contralores en contacto con la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana.

⁹⁷ Los cuerpos colegiados son: adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, obras y los comités de control y evaluación.

⁹⁸ Más sobre el tema véase el apartado 4.2 “Avances del Programa de Contraloría Ciudadana”, pág. 75 del presente trabajo

Auditoría gubernamental, Auditoría a estados financieros de entidades paraestatales, Ajuste anual del Presupuesto y Finanzas Públicas.

- **DECA Equipo Pueblo, Asociación Civil.** Existe una estrecha colaboración con la organización, los directivos⁹⁹ de Equipo Pueblo, participan ordinariamente en el programa como contralores ciudadanos .

Es importante, comentar que se contó con la asesoría y apoyo de esta organización, especialista en prácticas legislativas durante el cabildeo realizado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para las modificaciones a la Ley de Adquisiciones, Ley de Obras y Ley de Participación Ciudadana; para la incorporación de la figura de contralor ciudadano.

- **Comunicación Comunitaria Asociación Civil.** Es un organismo civil que colabora en la democratización de los medios de comunicación, a través de la generación de espacios de públicos analíticos, críticos y participativos, espacios de producción y transmisión de organizaciones, ciudadanos y creadores. Busca ser un espacio de convergencia para impulsar la apropiación y el uso social, de espacios y medios.

Así mismo contribuye al desarrollo de metodologías que permitan la apropiación de espacios y medios. En 2002 se editó un video de Contraloría Ciudadana, donde se recupera la experiencia de jóvenes que participaron en la licitación de vales de despensa¹⁰⁰ de fin de año del 2002, lo cual coadyuvó a darle mayor transparencia y confiabilidad a la licitación anual más importante que tiene el GDF por su monto (1,300 millones de pesos).

- **Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara Asociación Civil.** Uno de sus objetivos es coadyuvar a conformar una nueva cultura política, que permita a las autoridades locales que tengan una forma distinta de conducirse, que gobiernen democráticamente y de manera eficiente. Han colaborado en cursos y talleres de planeación estratégica situacional y en la articulación con actores de control social.
- **Fundación Roberto Oliveros Rivas & Centro de Estudios Filosóficos Porfirio Miranda.** En conjunción, han realizado talleres sobre ética ciudadana. Se llevó a cabo un taller sobre esta temática en octubre de 2004, en donde con el fin de fortalecer la conciencia ciudadana y la responsabilidad ética de los contralores ciudadanos. Ésto permite visualizar la importancia ética de su labor en la vigilancia ciudadana del gasto público.

⁹⁹ Se cuenta con la participación de Eliu Villaseñor , Presidente de DECA Equipo Pueblo.

¹⁰⁰ Entregados a los trabajadores sindicalizados del gobierno del Distrito Federal.

- **Federalismo y Descentralización S.C. (FEDESC)**

Esta institución ofrece servicios de análisis y capacitación dentro del ámbito del federalismo y la descentralización de gobiernos locales, dota de herramientas prácticas para el desarrollo de un buen gobierno, lleva a cabo la realización de foros, seminarios y diplomados así como realización de talleres, seminarios y mesas redondas sobre descentralización administrativa para contralores ciudadanos .

- **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).**

Llevó a cabo una mesa redonda acerca de la ley en materia de acceso a la información y sus problemas de aplicación, con el objetivo de reflexionar con los contralores ciudadanos los conceptos, la experiencia y los problemas en cuanto a este tema.

- **Fundación para la Educación de Trabajadores y la Investigación Filosófica y Pedagógica- UAM.**

Proporcionó a los contralores ciudadanos, un curso de ética tocando los temas de “la razón ética y lo humano, racionalidad y ética, ética y estado, lo ético y lo político”.

- **Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN 100)**

Institución con más de 28 años de vida, ha realizado importantes aportes al análisis de la realidad nacional y metropolitana. En 2003, el CIEN apoyo a la contralora ciudadana Karla Patricia Serafín, para obtener una beca otorgada por la organización no gubernamental Equidad de Género, Ciudadanía , Trabajo y Familia A.C., para llevar a cabo una investigación cuyo objetivo fue dar seguimiento al presupuesto de la Secretaría de Salud, para analizar si mediante sus programas se contribuye a reducir las desigualdades de género.

- **Centro de Comunicación Social (CENCOS).**

Es un instrumento al servicio de la sociedad civil, una asociación civil mexicana sin fines de lucro, independiente de partidos políticos, gobiernos o religiones, que mediante la comunicación y a través de los ciudadanos como sujetos, busca el desarrollo de la sociedad basado en la democracia, la justicia , la equidad y la dignidad. Mediante esta institución se brindó un seminario en el 2003 llamado “Manejo de opinión pública e incidencia en Medios de Comunicación”.

- **Fundación Heinrich Böll.**

Con el fin de incentivar la promoción de ideas democráticas, la participación ciudadana y el entendimiento internacional, su trabajo se centra en fomentar los valores políticos de la ecología, la democracia , la solidaridad, la igualdad de género y la tolerancia. Su

intervención es en el desarrollo de las habilidades y las acciones, para acrecentar el conocimiento de los contralores ciudadanos ha fortalecido las acciones de éstos con mayor calidad y compromiso, para ellos se llevaron a cabo dos sesiones del taller de conceptualización “Contraloría Ciudadana”, realizado en junio-julio de 2004 en la Casa de la Cultura “Jesús Reyes Heróles” de la Delegación Coyoacán, con la participación de 70 contralores ciudadanos.

Así como, una conferencia sobre biopolítica impartida por la bióloga -química Kristen Selbman de la Universidad de Hamburgo el 24 de octubre de 2004, contando con la asistencia de 50 contralores ciudadanos. En la actualidad se gestionan proyectos con la fundación para publicaciones y becas, en apoyo a la Contraloría Ciudadana.

3. Otro de los objetivos fue, desarrollar cambios en la normatividad y la práctica de la gestión pública, que favorezcan la transparencia, la eficiencia y la simplificación administrativa. En este sentido, la figura de contralor ciudadano se presentó e integró a la propuesta de Reforma al Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, lo relativo a las partes de integración, funciones y derecho a voz y voto, en los Comités y Subcomités.

De esta manera se fortalece más el marco jurídico de la actuación de los contralores ciudadanos. Igualmente, se busca fortalecer la relación con la Secretaría Técnica de la Comisión de Participación Ciudadana rumbo a la adición en la Ley de Participación Ciudadana de la figura de Contraloría Ciudadana¹⁰¹.

Además, fomenta el control ciudadano dentro de los órganos de representación vecinal, con el fin de garantizar que las tareas demandadas por los vecinos se cumplan, y se cumplan bien, el objetivo es fortalecer en la ciudadanía la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia. En conjunto con Consejería Jurídica se participó en la realización del Reglamento de Verificación Administrativa, así como en el tema de la incorporación de la figura de contralor ciudadano en el mismo.

En función de estos objetivos se implementan hoy día distintas estrategias de parte de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana para seleccionar a los contralores, considerando dos criterios:

¹⁰¹ En el aspecto de la participación ciudadana, la reforma a la ley relativa está en proceso y se impulsa la adición de un capítulo que despliega el concepto, los sujetos, los derechos y obligaciones de los integrantes de la Red de Contraloría Ciudadana, en el título referido a los instrumentos de participación ciudadana.

a) Que su vida dé cuenta de integridad y compromiso social.

b) Que reflejen la pluralidad social de los habitantes de la ciudad.

Con lo cual, también busca propiciar que los contralores ciudadanos tengan una responsabilidad compartida y creciente en la selección de quienes se integran a esta función y en la autorregulación de sus actividades; además de impulsar nuevas formas de operación en las instancias de gobierno del D.F. a partir de las propuestas e iniciativas de los contralores ciudadanos; así como expandir el Programa de Contraloría Ciudadana al resto de los programas de participación ciudadana del gobierno local; convocar a colegios, universidades, organismos no gubernamentales e institutos a que proporcionen cursos, talleres y asesoría a los contralores ciudadanos.

4. Propiciar que a partir de dichas instancias académicas y sociales, los contralores ciudadanos y la Contraloría General, elaboren propuestas para reformular la normatividad y las prácticas vigentes en la gestión pública local y, por último, desarrollar campañas de información y difusión.¹⁰²

En este sentido es una prioridad del Programa de la Contraloría Ciudadana el llevar a cabo una estrategia de formación, lo cual resulta fundamental para incrementar el perfil participativo del contralor ciudadano, considerando que un gran porcentaje de los y las participantes son personas que desconocen la normatividad aplicable a la administración pública local, es necesario que la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana les brinde las herramientas adecuadas que permitan llevar a cabo, de manera eficaz y eficiente, el ejercicio de sus derechos.

3.3.1 Algunos elementos a destacar del Programa de Contraloría Ciudadana

Quizá el elemento que más atrae la atención es la reiterada preocupación e insistencia de la participación ciudadana. De esta manera, el primer elemento a considerar es la convocatoria a la participación individual.

En los asuntos de la participación social, es común que se privilegie la cuestión de la representatividad en detrimento de temas tales como la eficacia en el logro del bien común. En un país como el nuestro, en el que las prácticas corporativas siguen impregnando la

¹⁰² Documento de trabajo del Programa de Contraloría Ciudadana, Dirección Ejecutiva de Contraloría ciudadana del Gobierno del Distrito Federal. 2001 pagina 10-14

actuación de buena parte de los actores sociales, y además tomando en cuenta que grandes sectores de la población han estado marginados de programas y servicios específicos, la participación de los grupos puede estar marcada básicamente por demandas gremialistas, relegando a un segundo plano el interés por construir un mejor espacio público, la mayor parte de nuestras organizaciones sociales aún no han transitado a una conciencia ciudadana, en la que se antepongan las necesidades de la sociedad a los intereses de grupo.

Ciertamente la convocatoria a la participación individualizada tampoco garantiza que en la mira se tenga el bien común por sobre otro tipo de motivaciones personales, pero las características mismas del programa constituyen un buen filtro, en por lo menos dos sentidos: en primer lugar, la actuación de los contralores ciudadanos no está ligada a una recompensa, no se recibe una compensación económica, ni es el ámbito para gestionar algún tipo de beneficio grupal, además se trata de un programa “discreto”¹⁰³, que difícilmente atrae los reflectores de los medios.

En segundo lugar, esta función requiere un gran compromiso personal, porque es preciso capacitarse en aspectos jurídicos, revisar las carpetas¹⁰⁴ que son analizadas en los comités y subcomités, y participar en las reuniones ordinarias y extraordinarias de éstos.

La reciente propuesta de disponer de un código de ética¹⁰⁵, es una idea positiva que refuerza este compromiso. Es de esperar que los contralores lo discutan y lo aprueben próximamente, y sobre todo que encarnen en su actuar los principios que establezcan.

Por cierto que el aspecto de la capacitación también incluye la construcción de ciudadanía propiciada por el programa, la participación social es imposible, si se desconocen las reglas del juego y como consecuencia se ajusta la actuación personal y social a esas reglas.

El hecho de que las leyes sean perfectibles conduce a gestionar que las instancias correspondientes las adecuen, pero mientras tanto, su observancia es obligatoria. Por otra parte, conocer las normas y trabajar de acuerdo con ellas, permite detectar fallas precisas y

¹⁰³ Entendido como un programa que no tiene una difusión muy amplia y poco promocionado por el gobierno federal, ya que la difusión con que el programa cuenta es de manera irregular y por medios como ferias de la economía popular, carteles en las delegaciones o por invitación de contralores.

¹⁰⁴ Las carpetas son los documentos de trabajo en las sesiones de los comités y subcomités, contienen la orden de la sesión, nombres, razones sociales y montos de las adquisiciones u obras a realizar.

¹⁰⁵ Esta propuesta fue tratada en el diplomado de “Razón, ética y participación ciudadana”, realizado por la DECC y la Universidad de la Ciudad de México, en el mes de octubre de 2004.

apreciar sus bondades, de manera que las propuestas de modificación jurídica sean mucho más atinadas.

A diferencia de lo que normalmente sucede en el resto del país, en donde los programas de participación social sólo están sustentados en documentos de carácter administrativo, el gobierno de la Ciudad de México ha creado un marco jurídico más amplio que busca darle un sustento legalmente sólido a la labor de los contralores ciudadanos.

Los retos del Programa de Contraloría Ciudadana, consisten en ampliar el campo de su actuación. Hasta ahora, las actividades que se han realizado, giran en torno a la vigilancia del ejercicio de los recursos. El objetivo principal del programa es propiciar la participación social en la planeación, ejecución y evaluación de los actos de gobierno del Distrito Federal; y otro punto a atender es el tránsito hacia la construcción de políticas públicas en cuanto a participación ciudadana. Al igual, el reto prioritario es la comunicación con la sociedad¹⁰⁶.

Pese a que los contralores ciudadanos no han sido electos, su actuación representa un beneficio social y por tanto es preciso que la población conozca los resultados de su labor. Con esto se cubrirían varios propósitos: el primero, devolver la confianza a la sociedad en sus instituciones. Segundo, presentar un modelo de ciudadanía comprometida con su entorno. Y tercero, mostrar la trascendencia de la colaboración gobierno-sociedad en el logro del bien público.

El éxito del Programa de Contraloría Ciudadana está supeditado a las posibilidades de adaptación que presentan las oficinas de gobierno, lo cual radica en la flexibilidad de modificar procesos y estructuras verticales, orientarse más al logro de metas y a la satisfacción ciudadana; definir nuevas atribuciones y campos de actuación para los funcionarios públicos (delegación de responsabilidades, capacidad de negociación, capacitación, cambio de esquemas mentales), etcétera.

Y por otro lado, la madurez alcanzada por los ciudadanos participantes, habilidad para proponer alternativas viables en términos jurídicos, administrativos, presupuestales; capacidad de trabajar en equipo (negociar, conciliar, convencer); creatividad para vincular problemáticas particulares con el logro del bien común, tolerancia a la frustración ante la lentitud derivada de estructuras burocráticas añejas y personal reacio al cambio.

¹⁰⁶ Esto se refleja en los logros obtenidos por los contralores en sus delegaciones, así como los informes de la contralora general Bertha Elena Luján.

Es necesario crear las condiciones que transparenten en qué se están ejerciendo los recursos públicos, para establecer nuevas bases de confianza de la ciudadanía en el gobierno.

Sobre la temática el programa de gobierno del Distrito Federal 2000-2006 contempla dentro de la administración y finanzas que:

“El gobierno del Distrito Federal considera prioritaria la colaboración y la participación de la ciudadanía para lograr una mejor administración de los recursos públicos. Es decir, será un objeto de este gobierno la incorporación de la vigilancia ciudadana en las funciones de la Contraloría”¹⁰⁷.

También que: “Se crearán además instituciones que permitan a la sociedad participar directamente en la vigilancia y control de los actos de gobierno del Distrito Federal”.

En congruencia con lo anterior y por primera vez en la historia de la relación gobierno – sociedad civil, el gobierno del Distrito Federal establece una contraloría ciudadana para: promover la transparencia en el manejo de los recursos públicos, avanzar en la democratización de las relaciones y la vida de la ciudad, sentar las bases que posibiliten la supervisión desde abajo del ejercicio del gobierno y el control ciudadano de sus autoridades.

Con la participación ciudadana planteada, se buscó contribuir de tres de los objetos estratégicos para el presente gobierno: A) Alcanzar la “Cero corrupción”. B) Acabar con la impunidad. C) Lograr una mayor eficiencia administrativa.

En el marco de esta visión del gobierno, la contraloría sólo sirve, si da resultados al ciudadano al constituirse como garante de un buen gobierno.

La contraloría deja de ser una parte más de la administración capitalina, y se convierte en eje de credibilidad de la acción del gobierno, democrático y legítimo en su acceso al poder, cuya legitimidad está siempre a prueba y no siempre depende de las leyes y de las estadísticas, ni de los plebiscitos y consultas; sino que sus acciones estén dirigidas a provocar a su vez acciones en la ciudadanía, que la lleven a ejercer una vigilancia y un control activo del gobierno.

¹⁰⁷ Acuerdo para la vigilancia en los órganos colegiados del Gobierno del Distrito Federal ,14 de febrero de 2001. Documento único, Gobierno del Distrito Federal

La Contraloría debe ser entonces el órgano que otorgue certeza a la ciudad de que la administración cumple a cabalidad su misión. Esta tarea tiene la doble vertiente de constituirse en coadyuvante de la buena administración y vigilar como servir a la sociedad y acatar su mandato, pero sobre todo defenderla.

3.3.2 Normatividad del programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal

Normativamente, en ninguna ley local o nacional existe alguna definición de Contraloría Ciudadana o de contralores ciudadanos, solamente se contempla su participación en los órganos colegiados de la administración de la Ciudad de México.

Sin embargo, existe un amplio marco jurídico que abriga la figura del contralor ciudadano en la participación ciudadana, a saber: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁸, el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal¹⁰⁹, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal¹¹⁰, la Ley de Participación Ciudadana¹¹¹, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Distrito Federal¹¹², la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal¹¹³, el Programa de Gobierno 2001-2006 del Gobierno del Distrito Federal¹¹⁴ y el Acuerdo del Jefe de Gobierno para la vigilancia ciudadana dentro de los Órganos Colegiados del Distrito Federal.¹¹⁵

Como hemos visto, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, mediante la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, es la encargada de garantizar e instrumentar el ejercicio de la participación ciudadana, por medio del Programa de Contraloría Ciudadana.

¹⁰⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 6: “establece el derecho a la información como garantía individual protegida por el estado mexicano” y Artículo 134 : “establece el carácter público del manejo de los recursos presupuestales, se administraran con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos de los que son destinados”.

¹⁰⁹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal , artículo 17 fracción V, artículo 20 fracción II, artículo 21 y artículo 22.

¹¹⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Artículo 5 párrafo 2, artículo 7 párrafo 1, artículo 16 fracciones IV y VII, artículo 34 fracciones XII, XVIII y XXVI.

¹¹¹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Artículo 8 fracciones IV y VI, artículo 10 fracciones VI y VII.

¹¹² Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Distrito Federal. Artículo 17, artículo 23.

¹¹³ Ley de obras Públicas del Distrito Federal, artículo 16

¹¹⁴ *Programa de Gobierno 2001-2006 del Distrito Federal*. “El gobierno del D.F. considerará prioritaria la colaboración y participación de la ciudadanía para lograr una mejor administración de los recursos públicos. Es decir, será un objetivo de este gobierno la incorporación de la vigilancia ciudadana en las funciones de la Contraloría”.

¹¹⁵ *Ibidem*.

Además es la encargada de realizar la planeación para crear el Programa de Contraloría Ciudadana y sistematizar el ejercicio del contralor ciudadano, brindando apoyo, asesoría jurídica y normativa, y sirviendo de enlace con otras instancias de la Administración Pública Local. Y de generar cambios normativos¹¹⁶ que permitirán enmarcar adecuadamente y fortalecer el desarrollo institucional del programa.

En este contexto se presentó e integró a la propuesta de Reforma al Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, lo relativo a los contralores ciudadanos, integrándose al texto en los artículos referidos a la integración, funciones y derecho a voz y voto. Conjuntamente con la consejería Jurídica, se realizó el reglamento de verificación administrativa, resultado de la incorporación de la figura de contralor ciudadano en el mismo.

De modo que , la parte de normatividad del Programa de Contraloría Ciudadana es de sumo interés para este trabajo, debido a que el programa busca sustentar legalmente la participación ciudadana de los contralores, por medio de la ley de participación ciudadana, reglamentos, y demás documentos antes mencionado.

3.2 LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

La Contraloría General ha creado un área específica, en el año 2001, para la atención, operación y seguimiento del programa de Contralores Ciudadanos: la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, conducto por el cual se da seguimiento puntual a las quejas y sugerencias que realicen los contralores ciudadanos, proporcionando asesoría y asistencia técnica.

Así como seleccionar a los contralores ciudadanos conforme a los lineamientos estratégicos¹¹⁷. Además coordina, junto con las direcciones de la Contraloría General, en particular con la Dirección General de Contralorías Internas y con la Dirección General de Comisarios, el cabal cumplimiento de los derechos y deberes de los contralores ciudadanos.

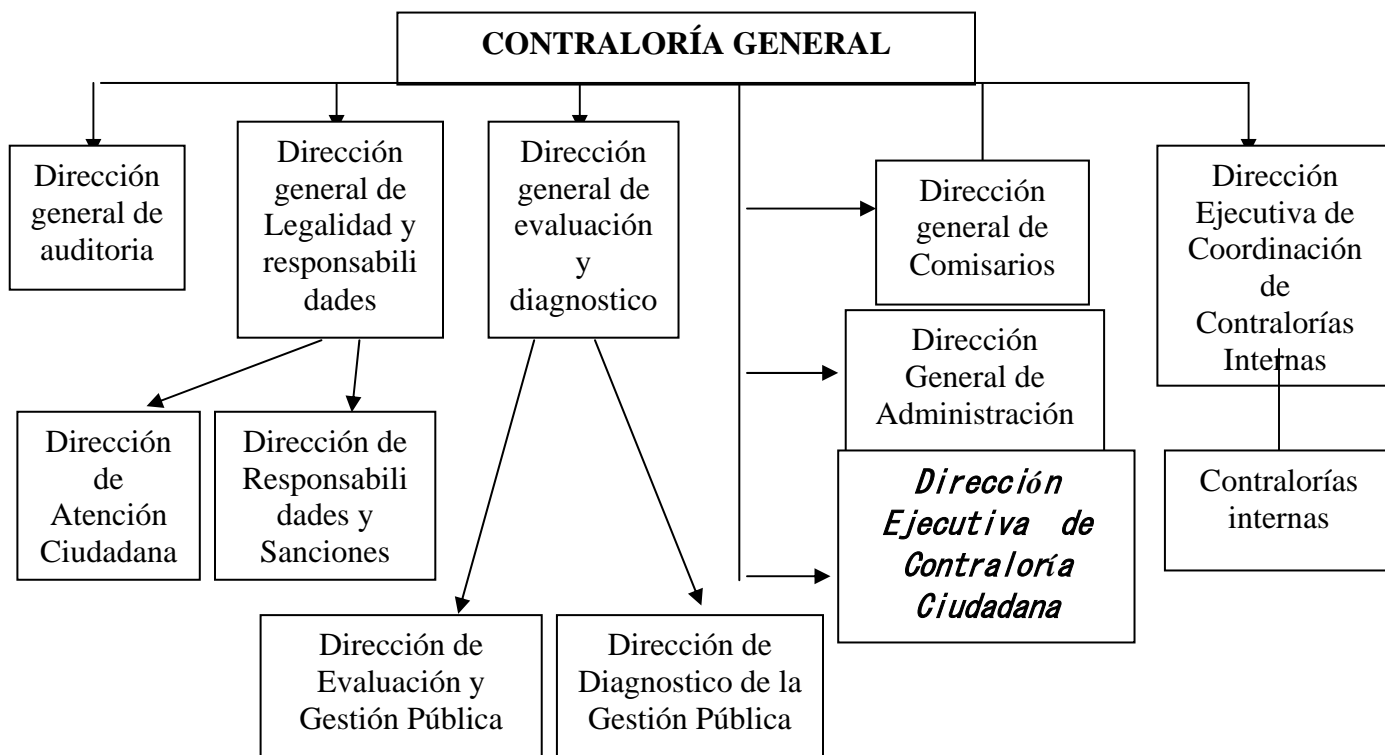
¹¹⁶ Estos cambios normativos se clasifican en: realizados (ley de obras públicas, Ley de Adquisiciones, Ley de participación ciudadana, Ley de austeridad para el Gobierno del DF., Ley de transparencia y acceso a la información pública del DF.) y en la nueva promoción de cambios (Estatuto de gobierno del DF., Ley de planeación del DF., y la Ley de Desarrollo Social) .

¹¹⁷ Lineamientos mencionados en el Capítulo. 4.1 de “Los aspectos operativos del Programa de Contraloría Ciudadana” del presente trabajo.

Incorpora a los contralores ciudadanos en los 93 cuerpos colegiados , correspondientes a los órganos de gobierno, comités y subcomités de adquisiciones y de obra del gobierno del D.F.



Dentro de la Contraloría General el lugar que ocupa la Dirección de Contraloría Ciudadana se ubica de la siguiente manera :



Su meta es ampliar, en el mediano plazo, la cobertura de la red de Contralores Ciudadanos a otros comités, tales como los Comités de Control y Evaluación (COCOES).

Otra de sus actividades es establecer módulos de capacitación, a manera de cursos optativos para los contralores ciudadanos, desarrollar talleres y seminarios que dotan a los contralores ciudadanos, de las herramientas analíticas y conceptuales, así como de los instrumentos y medios, para que puedan avanzar en la sistematización de sus experiencias.

La Contraloría General vincula el Programa de Contraloría Ciudadana al resto de los programas de participación ciudadana del gobierno del D.F. Este a su vez, invita de forma directa y especial a los medios de comunicación, y a personalidades destacadas, a participar como asesores de los contralores ciudadanos. Y también acordar con los miembros del Consejo para la Transparencia, su apoyo en la formación de la red de asesores de los contralores ciudadanos.

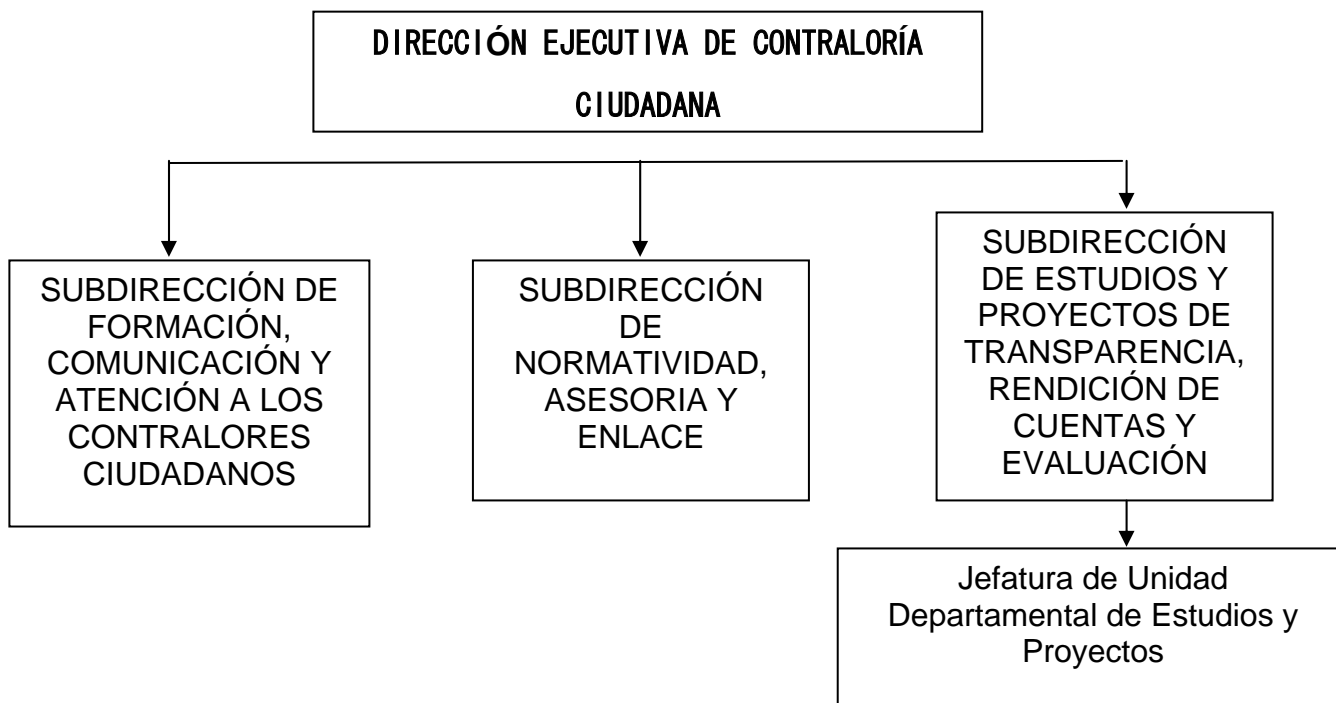
De igual manera establece acuerdos directos con los representantes de los medios de comunicación sobre tres ejes:

- Espacios fijos.
- Campañas.
- Eventos especiales como la realización de foros internacionales.

Así como coordinar con la consejería jurídica servicios legales y las instancias correspondientes del Gobierno del D.F., la publicación en corto plazo, de las reformas pertinentes a los decretos, estatutos y reglamentos, correspondientes a los Órganos de Gobierno, Comités y Subcomités de Obras y Adquisiciones, de modo que se incluya en ellos la figura de Contralor Ciudadano.

- Impulsar reuniones de trabajo con las comisiones legislativas en donde participen los contralores ciudadanos y las instituciones asesoras.
- Investigar los avances internacionales en normas de transparencia del ejercicio de gobierno y actualizar con base en ello a los contralores ciudadanos.
- Elaborar el plan estratégico y el manual de administración de la Dirección General de la Contraloría Ciudadana.

Y dentro de la Dirección Ejecutiva existe:



La Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana cuenta con tres subdirecciones, cada subdirección tiene un objetivo y tareas establecidas que ayudan a la acción y formación de los contralores ciudadanos. Además de contar con una jefatura de unidad departamental. El presupuesto asignado a esta dirección es del 1% ¹¹⁸del presupuesto general de la Contraloría General.

La **Subdirección de formación, comunicación y atención a los contralores ciudadanos.**

¹¹⁹ Tiene como objetivo el programar y supervisar las acciones del sistema de formación, asesoría y capacitación a los contralores ciudadanos para el desempeño de sus funciones, además de las acciones del sistema de comunicación y difusión permanente de las actividades realizadas por los contralores ciudadanos, así como programar y ejecutar las acciones del sistema de coordinación y atención para el desarrollo de las funciones de vigilancia de los contralores ciudadanos en los órganos colegiados.

¹¹⁸ Presupuesto anual traducido a 2 millones de pesos.

¹¹⁹ Manual Administrativo de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, 31 diciembre 2002, pág. 21

En la **Subdirección de Normatividad, Asesoría y Enlace**¹²⁰ se tiene como tareas principales *diseñar y desarrollar un sistema de consultas normativas* para el mejor desempeño de las funciones de los contralores ciudadanos. Así, tiene como funciones *analizar propuestas de cambios en la normatividad y la práctica de la gestión pública que favorezcan la transparencia y simplificación administrativa*; Además de participar en el sistema de formación, asesoría y capacitación de los contralores ciudadanos y colaborar con el sistema de comunicación, información y difusión de las actividades realizadas por los mismos.

La **Subdirección de Estudios y Proyectos de Transparencia, Rendición de Cuentas y Evaluación**. Tiene tres principales objetivos, formular y promover proyectos que fortalezcan la labor de vigilancia de los contralores ciudadanos, la realización de estudios y proyectos en materia de transparencia de la gestión pública, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como el de mantener una eficaz y eficiente coordinación con las subdirecciones de la Dirección Ejecutiva el Programa.

Entre sus funciones se encuentran las de promover los procesos de transparencia de la gestión pública, rendición de cuentas y evaluación de la administración pública; a través de la vigilancia ejercida por los contralores ciudadanos así como la aplicación de las acciones de estos, realizar y promover estudios en materia de transparencia de la gestión pública, rendición de cuentas y participación ciudadana.

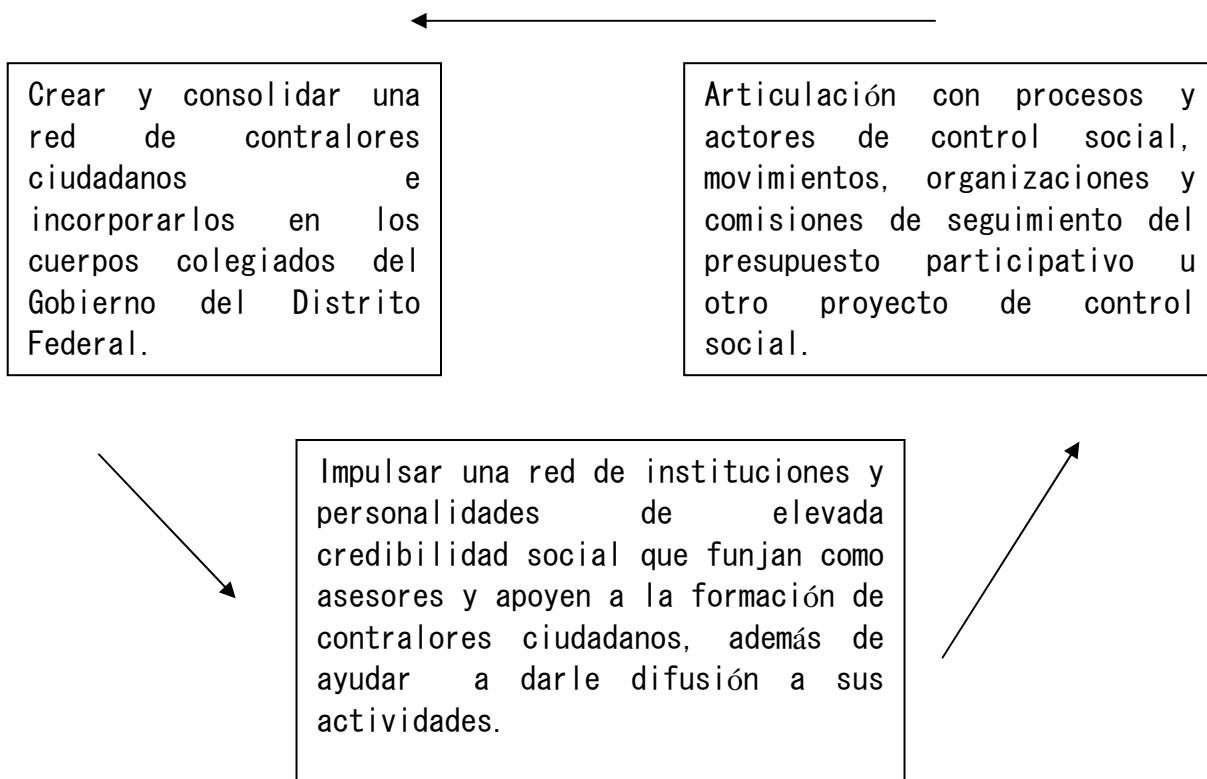
Ayuda al sistema de formación, asesoría y capacitación en el sistema de comunicación, información y difusión de las actividades realizadas por los contralores.

Y por último, la **Jefatura de Unidad Departamental de Estudios y Proyectos**¹²¹, que está íntimamente ligada a las acciones de la Subdirección de Estudios y Proyectos de Transparencia, Rendición de Cuentas y Evaluación; ejecutando las acciones relativas a los sistemas de coordinación, atención y formación de contralores ciudadanos.

¹²⁰ Ibidem, pág. 23

¹²¹ Ibidem, pág. 25

A partir de este panorama de acción y estructura de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, se deduce el siguiente esquema de ejes estratégicos de la dirección :



Hasta esta parte sólo se menciona la manera en que están constituidos los objetivos de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana pero quedaría en tela de juicio, si realmente cumplen con todos los objetivos, el primero y muy importante, es el incorporar a los contralores ciudadanos en los 93 cuerpos colegiados, considerando que este objetivo llega a no completarse, porque los contralores no solamente cubren una dependencia a falta de nuevos miembros, sino además están inscrito en más de dos dependencias.

En cuanto al objetivo que marca el impulso a reuniones de trabajo con las comisiones legislativas, está por cumplirse, en la realidad éstas se llevan a cabo por el director, la contralora y legisladores competentes en la materia de participación ciudadana. Pocas veces los contralores son invitados a participar en estas reuniones, para ellos solo existen las juntas de información para realizar operativos ó para dar informes acerca de su trabajo realizado en los comités correspondientes.

Así, en la parte de elaboración del Plan Estratégico y del Manual de Procedimientos, no se toman en cuenta propuestas nuevas para la mejora del programa. La Dirección

Ejecutiva omite, en este aspecto, la participación de los contralores; una experiencia muy ilustrativa se llevo a cabo en el Diplomado “Ética, Razón y Participación Ciudadana” realizado en el mes de octubre de 2004, en donde, para finalizar el Diplomado, se hizo un ejercicio mencionando qué propuestas sugerían los contralores ciudadanos a partir de su labor dentro del programa. Como respuesta al ejercicio, los contralores mencionaron puntos ya mencionados en el Manual de Procedimientos, como por ejemplo: que las carpetas llegaran en tiempo y forma, que fueran tomadas en cuenta sus observaciones para la mejora de la vigilancia en las obras, entre otras propuestas ya marcadas anteriormente, muestra clara de su desconocimiento acerca de dicho manual, por que no existe hasta la fecha un curso de inducción al programa, desde la primera vez que el ciudadano es adscrito al programa se le asigna una dependencia y sin mas pormenores asiste a las sesiones sin las herramientas para sustentar su trabajo de vigilancia.

Retomado el tema, al término, los contralores ciudadanos expusieron sus 10 puntos para la mejora ya entrados en la materia, sugerían entregar una copia de estos puntos a la Contralora General Bertha Elena Lujan, y una al entonces Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador. Lo cual trajo como consecuencia, que la Dirección Ejecutiva, en especial el Director de esta, tomará medidas al respecto, impidió la reunión de los contralores para la organización del envío de los puntos a las personas ya mencionadas. Pidiendo los nombres de los contralores involucrados en la reunión para que se llevara a cabo un acto de espionaje hacia ellos, ya que ponían en riesgo el trabajo de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana.

Luego entonces ¿es libre el contralor ciudadano de hacer mejoras en el programa?, o ¿solo tiene que aceptar y obedecer lo ya impuesto por la Dirección de Contraloría Ciudadana? La participación del ciudadano no solamente esta limita sino también condicionada, ya que mientras más lealtad le tenga a la Dirección Ejecutiva, serán tomadas en cuenta sus propuestas. Sin hablar además de que son invitados a repartir volantes e historietas para apoyar cierto personaje del partido político del gobierno de la Ciudad de México, entonces ya no se habla de neutralidad política y de que no son utilizados para fines políticos, lo cierto es que, mientras le sirvan a la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, tendrán el apoyo y “estarán ejerciendo su derecho a participar”.

CAPITULO 4

AVANCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA DEL G.D.F.

En este capítulo se expondrán los aspectos operativos del Programa de Contraloría Ciudadana en cuanto a la acción de los contralores en dicho programa, así como la composición de la red de contralores ciudadanos: en dónde participan, quiénes son, cuáles son sus servicios principales, con qué fines participa, cuál es su razón de existencia en el Programa de Contraloría Ciudadana, de que dan cuenta los contralores; y a partir de una revisión de los resultados y experiencias del programa, se responderá a la pregunta:

¿ El programa de Contraloría Ciudadana ha logrado realmente disminuir la corrupción, transparentar el ejercicio presupuestal o incidir en la orientación del ejercicio presupuestal para favorecer el gasto social?

4.1 ASPECTOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA .

El Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal se rige por una estructura dictaminada por manuales y planes estratégicos, estos establecen la selección de contralores ciudadanos realizada por la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, la cual se hace con base en los criterios establecidos¹²² y a partir de diferentes maneras: invitación directa a personas destacadas de las cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, academia y medios de comunicación¹²³, e invitación realizada por los propios contralores ciudadanos, ésta última muy eficaz, ya que el 70% de los contralores llegaron por esta vía.

De acuerdo con estimaciones de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, esta participación implica la vigilancia del 40% del presupuesto público que se ejerce en el D.F., ya que los comités y subcomités de obra pública y de adquisiciones están adscritos a las

¹²² Estos criterios están establecido en el *Plan Estratégicos del Manual Administrativo* de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, contraloría General del Gobierno del DF

¹²³ Difusión en radio mediante el programa “luces de la ciudad”, el Programa es parte del Gobierno Federal entrevistas realizadas en los meses de enero, abril, octubre y noviembre de 2004. transmitida los domingos a las 22:00 hrs.

unidades administrativas del gobierno de la ciudad, pero también a las delegaciones políticas.

La meta de la Contraloría General es que se abarque a toda la administración pública del Distrito Federal.¹²⁴

Los contralores ciudadanos desempeñan su cargo por dos años, sin que se reciba retribución económica por su labor.

Las tareas principales de los contralores se rigen bajo siete rubros e indicadores que reflejan su quehacer :

1. Adscripción y participación en algún cuerpo colegiado.
2. Rendición de cuentas, por ejemplo, la elaboración tanto de análisis de carpetas en los formatos correspondientes, así como del informe-presentación de su labor dentro de la dependencia en donde participan.
3. Difusión y comunicación.
4. Formato y capacitación.
5. Control social de obra.
6. Verificación de contrataciones transparentes.
7. Participación en operativos anticorrupción.

Actualmente, los contralores ciudadanos participan en 77 cuerpos colegiados¹²⁵ y órganos de gobierno¹²⁶, dos contralores en cada uno de ellos.

¹²⁴ La información de este apartado proviene de documentos internos de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana., Documentos de trabajo, Manuales de procedimientos e informes de la Contralora General y del Director ejecutivo de Contraloría Ciudadana.

¹²⁵ Los cuerpos colegiados, son todas las instancias, encargadas de aprobar adjudicaciones directas (compras sin concurso), obras y evaluaciones. Estas pueden ser dependencias, delegaciones o entidades.

¹²⁶ Órganos de Gobierno: consejos administrativos, comités técnicos o juntas de gobierno en entidades desconcentradas, descentralizadas y empresas paraestatales del GDF.

CUERPOS COLEGIADOS

COMITES Y SUBCOMITES	CUERPOS COLEGIADOS Dependencias , delegaciones o entidades
Comité central de obras y subcomité de obras	27
Comité central y subcomité de adquisiciones	42
Comité de control y evaluación	8

Total : 77

Es importante tener una visión de las dependencias de la administración pública, en donde participan los contralores, éste es su campo de acción. Empezaremos por hacer una distribución de ellos en los diferentes cuerpos colegiados y posteriormente, en los órganos de gobierno.

COMITÉ CENTRAL DE OBRAS Y SUBCOMITÉ DE OBRAS

Tienen como objetivo fungir como *órgano normativo y de opinión sobre la aplicación de políticas en materia de obras públicas* y de servicios relacionadas con la misma, que realicen las diversas dependencias, entidades y órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal.

Algunas de las atribuciones del Comité Central de Obras son: *conocer, estudiar y opinar sobre las adjudicaciones y contrataciones de obras, así como de los servicios relacionados con las mismas*, que realicen las dependencias, entidades y órganos descentralizados del sector, así como las que ejecuten por administración directa; *vigilar* que las áreas encargadas de la ejecución de las obras cumplan con los programas y metas establecidas;

establecer subcomités de obras y los grupos de trabajo necesarios, para la atención de asuntos que requieran soluciones detalladas; *normar las funciones y atribuciones* de los subcomités de obras y vigilar su cumplimiento.

Entre sus funciones están ; *difundir* entre los miembros del subcomité, las normas vigentes en materia de obras y los servicios relacionados con las mismas; *emitir su opinión* respecto a proyectos de obras; *observar las políticas que defina el Comité Central de Obras* relativas a proyectos específicos; verificar el cumplimiento de los programas de obras y de las metas establecidas.

El Comité Central de Obras y Subcomité de obras, se ubica en :

La Secretaría de Obras Públicas (Comité Central de Obras), en las 16 delegaciones del Distrito Federal ,Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural , Dirección General de Servicios Urbanos ,Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica ,Dirección General de Construcción de Obras de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes ,Servicios de Salud del Distrito Federal , Secretaría de Desarrollo Social , Sistema de Transporte Colectivo METRO, Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal “S.T.E.”, Secretaría de Seguridad Pública (S.S.P.) y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (P.G.J.D.F.) .

El total de comités centrales y subcomités de obras son 27 contando las 16 delegaciones del D.F., sesionan mensualmente. La participación de los contralores ciudadanos esta dividida en: 42 contralores incorporados, 13 candidatos a contralores ciudadanos, teniendo una cobertura en general de los comités y subcomités de obras en un 95%.

COMITÉ CENTRAL DE ADQUISICIONES Y SUBCOMITÉ DE ADQUISICIONES

Tienen como objetivo promover que las dependencias, órganos desconcentrados y entidades; realicen sus adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios de manera racional, óptima, eficiente, transparente, supervisando que se cumplan las metas establecidas y las observancias de la propia ley.

Las facultades y obligaciones del Comité Central de Adquisiciones son: *difundir las políticas* relativas a la consolidación de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios, condiciones de pago, así como en lo referente al aprovechamiento de bienes; *autorizar los Manuales* de integración de subcomités; *fijar las políticas* para la verificación de precios,

especificación de insumos, pruebas de calidad y otros requerimientos que formulen sus áreas operativas atendiendo las políticas que al efecto establezca el Comité.

A nivel delegacional, el Jefe de Gobierno establecerá un Comité Delegacional de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, el cual tendrá autonomía funcional respecto del Comité Central, que se integrará con los Directores de Administración en cada una de las delegaciones y dos ciudadanos propuestos por los titulares de las delegaciones, quienes deberán ser ratificados por el Jefe de Gobierno ¹²⁷.

Y en auxilio de sus funciones, los comités establecerán subcomités en cada una de las dependencias y delegaciones, que podrán contar en el ámbito de sus respectivas competencias con las mismas funciones que se señalan para el comité.

Para el caso de las delegaciones, el Comité tendrá la facultad de determinar los bienes y servicios que en forma consolidada podrán adquirir, arrendar o contratar. ¹²⁸

El Comité Central de Adquisiciones y Subcomité de Adquisiciones se ubica en:

El Comité central de adquisiciones, Oficina del Jefe de Gobierno, 16 delegaciones del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Económico, Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Construcción de Obras del S.T.C. Secretaría de Desarrollo Social, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF, Instituto de Cultura de la ciudad de México, Secretaría de Finanzas, Secretaría de Transporte y Vialidad, Sistema de Transporte Colectivo METRO, Servicio de Transporte Eléctrico del D.F., Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Turismo, Oficialía Mayor, Caja de Previsión de la Policía Preventiva del D.F., Caja de Previsión para Trabajadores a lista de Raya del D.F., Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. "SERVIMET", Contraloría General, Consejería Jurídica, Procuraduría General de Justicia del D.F.

¹²⁷ Aquí se hace mención de la figura del contralor ciudadano debidamente acreditado y un invitado, mencionado en este mismo trabajo en la pagina 97.

¹²⁸ Colección Cuadernos de Difusión No. 1-2 Ley de adquisiciones del Distrito Federal correlacionada con circular No. 1 Publicada el día 11 de julio del 2002, Gobierno de la Cd. de México.

El total de comités y subcomités de adquisiciones son 42 con las 16 delegaciones , convocan a sesión cada quince días. Y su clasificación de contralores incorporados son 72 y 21 candidatos, con una cobertura de 97% en estos comités.

COMITÉ DE CONTROL Y EVALUACIÓN (COCOE)

La Contraloría General del Distrito Federal, con base en las atribuciones que le confiere el artículo 34, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. , es el órgano rector del sistema de control y evaluación del Gobierno del Distrito Federal. Los comités de control y evaluación forman parte de este sistema, por lo que se emitieron las normas y lineamientos que regulan su funcionamiento.

Sus objetivos son proveer a los titulares de las dependencias, unidades administrativas, órganos político -administrativos, órganos desconcentrados, entidades de la administración pública y a la Contraloría General; de información estratégica sobre el grado de cumplimiento del programa operativo anual, con el objeto de eficientar la gestión de la administración pública; asesorar y apoyar a la Dirección General de Contralorías Internas y/o Contraloría Interna designada en materia de evaluación y seguimiento de la gestión pública; establecer la práctica de *autoevaluaciones periódicas* en los órganos de la administración pública; *vigilar la instrumentación* de las medidas preventivas y correctivas derivadas de las evaluaciones realizadas, con el afán de evitar la recurrencia de las observaciones detectadas; que los órganos centrales de la administración pública del D. F. , participen, coadyuven, brinden atención y seguimiento, dentro del ámbito de su competencia, a los acuerdos establecidos en los COCOE'S, con el objeto de apoyar la gestión pública de las unidades administrativas evaluadas.

Algunos aspectos que evalúa el COCOE son: el avance programático presupuestal, la estructura orgánica, la situación financiera, la obra pública, las adquisiciones , la atención de trámites y servicios, la resolución de quejas y denuncias, y por último, la atención de observaciones de Órganos de Fiscalización.

Los comités de Control y Evaluación (COCOE) se ubican en:

La Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V. , Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del D.F., Caja de Previsión de la Policía Preventiva del D.F., la Dirección General del Heroico Cuerpo de Bomberos, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, DIF-DF, Instituto de la Juventud del DF, Universidad de la Cd. de México, Instituto de las Mujeres del DF.

El total de comités de control y evaluación es 8, y sesionan de manera trimestral.

Otra parte en donde participan los contralores ciudadanos son en los: **ORGANOS DE GOBIERNO** ; son “*consejos de administración o su equivalente, consejos o juntas de gobierno y comités técnicos*”.¹²⁹

Los órganos de gobierno *dirigen y evalúan* la operación y administración de las entidades desconcentradas, descentralizadas y empresas paraestatales del Gobierno del Distrito Federal.

Entre sus objetivos está el proveer guías y supervisión. Los miembros de ellos deben ser objetivos, capaces, incisivos y tener conocimiento de las actividades de la unidad y su entorno, así como dedicar el tiempo necesario para cumplir con sus responsabilidades.

Pero lo más importante de su objetivo, en cuanto al programa de Contraloría Ciudadana, radica en que deben evitar que el titular pase por encima de los contralores e ignore o paralice la comunicación proveniente de los subordinados, permitiendo que un servidor público, deshonesto intencionalmente, desvirtúe los resultados para cubrirse la espalda. Un órgano de gobierno fuerte y activo, en particular cuando cuenta con canales de comunicación ascendente y funciones financieras legales y de auditoría interna efectivas, está a menudo mejor capacitada para identificar y corregir tal problema.¹³⁰

Sus funciones son las de establecer políticas generales de acuerdo a los programas sectoriales; definir prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a la producción, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración en general; aprobar programas y presupuestos, así como fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad.

¹²⁹ *El Control Interno en el gobierno del Distrito Federal* CONCEPTOS GENERALES, Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal, Pág. 5

¹³⁰ *Ibidem*, Pág. 6

Además de aprobar y autorizar la publicación de los estados financieros de la entidad. (previo informe de los comisarios y auditores externos); aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad con créditos internos y externos; y por último, aprobar la estructura básica de la organización de la entidad.

Los órganos de gobierno se ubican en :

En el H. Cuerpo de Bomberos, Instituto de la Vivienda , Fondo de Desarrollo Económico del D.F., Fideicomiso Central de Abasto, Planta de Asfalto del D.F., Comisión de Aguas del DF., Servicios de Salud del Distrito Federal, Servicio de Transporte Eléctrico del DF. (STE), Red de Transporte de Pasajeros del DF. (RTP), Sistema de Transporte Colectivo “METRO”, Caja de Prevención de la Policía Auxiliar, Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal, Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del DF., Corporación Mexicana de Impresión S.A. de C.V. “COMISA”, Servicios Metropolitanos , S.A. de C.V. “SERVIMET”.

La distribución de los contralores ciudadanos, se da de acuerdo al interés que tenga el ciudadano de incorporarse a alguna dependencia y se clasifican en 36 contralores incorporados (con acreditación), 4 candidatos (estos son integrados a manera de invitación) y 100% de cobertura en las sesiones realizadas.

En resumen, dentro de la administración pública del gobierno del Distrito Federal, estos comités y subcomités son el escenario de las funciones de los contralores ciudadanos, ya que tienen fundamento en el Artículo 113 BIS - XXVII que dice: “ Participar directamente o a través de los titulares de las Contralorías Internas en los comités y subcomités instalados en las dependencias, unidades administrativas, órganos de gobierno y entidades de la administración pública del Distrito Federal, y rendir anualmente los informes del desempeño general derivado del análisis y evaluación de los contralores ciudadanos”¹³¹ .

Y a partir de su labor dentro de éstos, se abordarán en el siguiente apartado las experiencias de los contralores ciudadanos con base en la acción dentro de estos comités y subcomités.

¹³¹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal, Reforma al Reglamento Interior de la Administración Pública del GDF*, 21 de mayo 2002.

4.2 AVANCES DEL PROGRAMA DE CONTRALORÍA CIUDADANA, EXPERIENCIAS DE CONTRALORES CIUDADANOS 2001-2004.

En el presente apartado, se analiza el perfil de los contralores ciudadanos inmersos en el programa y en con fundamento en ello nos encauzamos en las experiencias de estos dentro del Programa de Contraloría Ciudadana , es interesante rescatar algunas *preguntas y respuestas* claves en cuanto a la idea que tienen los contralores sobre el programa, con el objetivo de saber si realmente logra su cometido, la transparencia y la rendición de cuentas en el gasto público y como herramienta de participación ciudadana. Para lo cual, se resaltan *algunas experiencias* valiosas para el presente trabajo.

Para dar un panorama general de la red de contralores ciudadanos, los contralores participantes en el programa , se dividen en las siguientes clasificaciones:

El 90% poseen estudios superiores (cuadro 1) y de éstos, 41% son mujeres y 59% son hombres (cuadro 2) , hasta el mes de junio del 2005.

CUADRO 1

Nivel de estudios	%	c.c.
Doctorado	4%	11
Maestría	37%	112
Posgrado	2%	3
Profesional Estudiante	24%	73
profesional	10%	28
Preparatoria	7%	20
Secundaria	3%	7
Con primaria incompleta	1%	4
Con primaria completa	1%	1
Sin instrucción	0%	0
No proporciona datos	14%	41
TOTAL	100%	300

El siguiente cuadro nos muestra una equidad de género en cuanto a la inserción de contralores ciudadanos en el Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.

CUADRO 2

Composición por género	C. C. %	
Mujeres	124	41%
Hombres	176	59%
TOTAL	300	100%

La composición por edades es diversa y equilibrada: el 53% del grupo de contralores ciudadanos, está entre los 18 y los 40 años, mientras que el 47% desde los 40 hasta los 60 años de edad, lo que demuestra una población madura dentro de la red como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 3

Composición por edades	%	C.C.
18 a 20 años	7%	21
21 a 30 años	27%	80
31 a 40 años	18%	54
41 a 50 años	23%	68
51 a 60 años	16%	49
más de 64 años	9%	28
TOTAL	100%	300

Nota: Los cuadros presentados pueden ser comprobados en documentos oficiales y en la base de datos desde el año 2001 hasta junio de 2005, de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana.

Otro dato relevante es aquel que se refiere, a que el 59% de los contralores ciudadanos no participan en ninguna de las organizaciones o formas de asociación de la sociedad civil (cuadro 4), con ello se demuestra que su participación no está encaminada por ningún fin político, sino más bien por el interés social y del ejercicio de sus derechos ciudadanos.

CUADRO 4
Tipo de organización

	%CC	
Independiente	59%	177
Organización Civil	13%	39
Institución Académica	11%	34
Cámara empresarial	5%	16
Movimiento Social	5%	16
Colegios e institutos	3%	9
Cooperativa	1%	4
Sindicato	1%	3
Asociación Religiosa	1%	1
Empresa	0%	0
No hay dato	1%	1
TOTAL	100%	300

En cuanto a la capacitación de los participantes , la acción de la Contraloría Ciudadana, con el fin de apoyar las actividades de los contralores ciudadanos, se les imparten nueve cursos con los siguientes temas: administración pública del D.F.; auditoría; ley de adquisiciones; ley de obra pública; ley de ingresos; presupuesto de egresos; código financiero; ética ciudadana y pública, y planeación estratégica situacional. Estos cursos se pueden completar con asesorías o consultas al personal de la Contraloría General.

Para la labor de recolección de experiencias, se llevo acabo por medio de un cuestionario¹³², un ejercicio de evaluación en el mes de diciembre 2004, aplicado a 38 contralores ciudadanos, con el objeto de sondear la opinión de la población participante sobre el Programa de Contraloría Ciudadana, aplicado por la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, y retomado para interés del presente capítulo.

Tomando como base, preguntas claves del ejercicio y preguntas que surgieron a lo largo de las entrevistas realizadas a contralores ciudadanos en el Diplomado de “Filosofía, razón y ética ciudadana”¹³³.

¹³² Para saber el contenido del cuestionario véase anexo 1, del presente trabajo pagina 149

¹³³ Realizado en diciembre 2004.

¿De qué rinden cuentas los contralores ciudadanos?

De su asistencia a sesiones, destacando los asuntos que se tratan ahí y que sean de su interés. De los casos de adquisiciones y obras más interesantes para la construcción de transparencia de la gestión pública como:

- Obras que impactarán en el territorio y en la población
- Costo de las obras
- Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios que impacten económicamente en la delegación y en la ciudad.

Además de sus actividades a realizar, como son: el control de obras, contrataciones transparentes (en este caso se hacen invitaciones a las licitaciones y se pide, voz y voto a los contralores ciudadanos para aprobar las obras).

¿Cuáles son los instrumentos o espacios para hacerlo?

1. Asistencia a reuniones mensuales, de acuerdo al órgano colegiado al cual estén incorporados los contralores ciudadanos.
2. Elaboración del análisis de la información mediante la serie de formatos que se les proporciona¹³⁴.
3. Asesoría colectiva y personal.
4. Presentación de quejas y denuncias.
5. Instrumentos normativos y asesoría normativa.
6. Participación como observadores en los procedimientos de licitaciones.
7. Articulación y comunicación con la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, que tiene las facultades para incorporarlos y organizar la observación en los procedimientos.
8. Vinculación con las Contralorías Internas, que son las encargadas de dar apoyo en las sesiones.

Pero también es importante saber ***¿Cuáles son las desventajas y obstáculos de la acción del Contralor Ciudadano?***

En la voz de una de las contraloras más importantes de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana, y además de ser integrante de la **primera generación de contralores ciudadanos** (julio 2001-julio 2003), la señora Mary Nieves Martínez participó en el Comité

¹³⁴ Por medio del formato de “informe –presentación” en donde se destacan elementos como: la asistencia a la sesión, el caso o casos tratados en la sesión, notas aclaratorias, aspectos relevantes y el papel del contralor en la dependencia u órgano colegiado adscrito.

de Adquisiciones y en el Subcomité de Obras de la Delegación Coyoacán; cuenta que al inicio tenía muchas fallas en cuanto al análisis de carpetas, porque en los cursos de administración pública, solamente se les explica algunos conceptos técnicos y básicos, de términos que vienen incluidos en la carpeta, pero otros más especializados, hacían que no entendiera la parte legal.

Es por ello que le sugirió a la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana asesorías en cuanto a la parte jurídica y partiendo de esta experiencia se diseñó una área, dentro del Programa de Contraloría Ciudadana, encargada de dar apoyo a los contralores en materia legal.

Otra desventaja que ha tenido la contralora ciudadana es que las carpetas no les son entregadas a tiempo. En el manual de procedimientos encontramos que las carpetas deben ser entregadas a los contralores respectivos de la dependencia al menos 48 horas antes de la sesión, si es ordinaria y, si es extraordinaria, con 24 horas de anticipación, pero en la realidad las carpetas son entregadas dos horas antes del mismo día de la sesión, trayendo como consecuencia, que la carpeta no sea revisada detalladamente o que no se tenga una idea clara de lo que va a tratar la sesión.

Eso da pauta a que se cometan irregularidades, ya que al término de la sesión se pide al contralor su aprobación del caso, sin que el contralor tenga una respuesta correcta de ello. Es por esto que ahora se les pide a las dependencias mandar las carpetas al domicilio del contralor ciudadano anexando un calendario de sesiones, para que facilite su labor.

En cuanto a la intervención y coadyuvancia en las licitaciones, la señora Mary Nieves Martínez ha colaborado de manera ardua, haciendo análisis de las empresas participantes, sondeos de mercado y proponiendo empresas para las licitaciones, cuando las considera más baratas y de mejor calidad.

Siempre pide la ayuda de la contralora interna de la delegación, para aclarar dudas y proponer acciones para mejorar su participación. Está muy convencida de que el programa da muy buenos resultados y que todo depende, de la relación **Contralor-Dirección Ejecutiva-Dependencia**, considerando que a pesar de tener algunas fallas estas se pueden ir mejorando a través de una mayor participación y de la llegada de nuevas personas con ideas frescas atendiendo la mejora de las experiencias de los contralores de la primera generación.

Regresando a nuestra pregunta inicial ¿ ***Se ha logrado realmente disminuir la corrupción, transparentar el ejercicio presupuestal o incidir en la orientación del ejercicio presupuestal para favorecer el gasto social?*** Los resultados son variables, aunque el programa tiene apenas cinco años de existencia, en materia de transparentar el ejercicio presupuestal lo ha logrado, no hay ejemplo más claro, que las acciones ya mencionadas y los avances que a continuación se recuperan:

Las experiencias más recientes e importantes de la labor de contralores ciudadanos fueron realizadas a finales del 2003 y principios del 2004. A raíz de una denuncia ciudadana, contralores ciudadanos realizaron un operativo anticorrupción en la delegación Benito Juárez, referente a la extracción y venta clandestina de gasolina de vehículos públicos, por funcionarios de la Dirección General de Servicios Urbanos. En coordinación con la Dirección General de Auditoría y con el apoyo de la Procuraduría General de Justicia del D.F., se logró la detención de 4 servidores públicos implicados, y se inicio el proceso judicial contra otros veinte.

Este tipo de actividades, de combate y previsión de la corrupción, son sólo algunas de las actividades que realizan los contralores ciudadanos en la Ciudad de México para garantizar su ejercicio al derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública. Y es este caso el que le brinda a la Contraloría Ciudadana darse a conocer en los medios por el caso tan sonado de los videos presentando a funcionarios cometiendo esta clase de delitos.

Uno de los ejes de acción más importantes de los contralores ciudadanos es la participación en las compras públicas, mismas que pueden ser contrataciones, adquisiciones o arrendamientos.

La vigilancia ciudadana en estos procesos ha sido de vital importancia, en el posicionamiento de su papel como contralor frente a la administración pública local y ante los proveedores, al otorgar mayor imparcialidad de los eventos de contrataciones públicas, así mismo, observan el apego normativo a la ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios y estrictamente, vigilan y aprueban o no, en los comités y subcomités de adquisiciones.

Hasta la fecha, los contralores ciudadanos han participado en 160 licitaciones, cubriendo un monto aproximado de \$10,410,000,000. 00

Tan solo en 2003, contralores ciudadanos asistieron a 117 procesos, cubriendo un monto de \$ 5,310,134,570.00 en las distintas dependencias del Gobierno del D.F. Cabe señalar que en el 2001, solamente Oficialía Mayor convocó a contralores ciudadanos a dos licitaciones, y en 2002 cuatro áreas convocaron a 37 procesos de compra pública.

Es decir, ciudadanos y ciudadanas responsables, de forma voluntaria, han vigilado personalmente la transparencia en el ejercicio del presupuesto público de la Cd. de México. Tan solo en el 2003, y en el área de contrataciones transparentes, contralores ciudadanos, para asegurar el ejercicio de la vigilancia de la transparencia, han promovido cambios normativos en los procesos y selección de convocatorias de las compras públicas, participando en los comités encargados de revisar las bases de las licitaciones, mismos que elaboran las bases antes de convocar públicamente a proveedores. Por ejemplo, en el caso del Fondo Mixto de Promoción Turística, un contralor ciudadano modificó las bases de las convocatorias para el resto de las contrataciones públicas.

Actualmente son 17 las áreas de Gobierno que han convocado la participación de contralores ciudadanos, en 7 dependencias (Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Medio Ambiente, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Cultura y Oficialía Mayor); así como en cinco entidades (Fideicomiso para el mejoramiento de las Vías de Comunicación, el Fondo para el Desarrollo Social del Distrito Federal, el Fondo Mixto de Promoción Turística, la Red de Transportes para Pasajeros, el Sistema de Transporte Colectivo METRO y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial) y finalmente cuatro delegaciones(Coyoacán, Gustavo A. Madero, Milpa Alta y Tlalpan) .

Algunas de las contrataciones públicas relevantes, en que han participado contralores ciudadanos son :

- Participación en la licitación para la Adquisición de insumos alimenticios, convocada por la Dirección General de Previsión y Readaptación Social de la Secretaría de Gobierno, cuyo monto presupuestado fue de \$ 35,000,000.00 de pesos. Finalmente se declaró desierta, para dar paso a un proceso de adjudicación directa.
- Participación de contralores ciudadanos en la adquisición de varilla de acero para la 2ª etapa del distribuidor vial de San Antonio, convocada por FIMEVIC, con un monto máximo de \$150,883,818.00 pesos. Generando un ahorro de 3,240,000.00 pesos.

- Tres contralores ciudadanos participaron en el concurso abierto para la compra de 250,000 m³ de cemento premezclado para aprovisionar las principales obras viales, convocado por FIMEVIC, cubriendo un monto de \$249,000,000.00 pesos.
- Participación en las compras consolidadas convocadas por Oficialía Mayor, incluyendo vales de despensa, alimentos y aseguramiento de bienes; se realizaron a finales de diciembre del 2003, cubriendo un monto de \$4,659,585,624.00 de pesos.
- Ya en el año 2004, participaron en el proyecto integral del Hospital Modular de Especialidades de Iztapalapa, cuyo monto asciende a más de \$400,000,000.00, y en adquisición de medicamentos, nacionales e internacionales y gas medicinal por parte de la Secretaría de Salud; en donde aún no se presentan los fallos.
- En el Sistema de Transporte Colectivo Metro, contralores ciudadanos han visitado la planta de ensamble de carros de ferrocarril de la empresa Bombardier SA de C.V. en Hidalgo , como seguimiento a la compra de 405 vagones de rodadura neumática, efectuada en 2002 y donde participó el contralor ciudadano Dr. Horacio Labastida Muñoz, junto con otros siete destacados ciudadanos. El monto de esta compra asciende a \$546,750,000.00 de pesos. Se verificaron los trabajos de reparación y mantenimiento de la Línea 5, cuyo presupuesto asciende a \$113,456,000.00 de pesos.

De igual forma, se han realizado visitas a las cuatro clínicas propias del STC METRO ubicadas en las estaciones Cuauhtémoc, Zaragoza, Ticomán y Tasqueña; el monto del servicio anual de estas cuatro clínicas asciende a un total de \$70,575,728.10 de pesos, además de las visitas realizadas a los laboratorios de “pruebas materiales” de los talleres de Zaragoza, además de los dos laboratorios de pruebas de certificación de calidad ubicados en la estación Pantitlán y al Almacén Central No.1 de Ticomán.

En el sector Salud, durante el mes de noviembre del 2003, contralores ciudadanos visitaron el Almacén General de la Secretaría de Salud, mismo que abastece a 35 hospitales de la dependencia. La visita se realizó con el apoyo de la contraloría Interna y la asistencia de 8 contralores ciudadanos ésto durante el mes de marzo del 2004. Posteriormente, un grupo de 10 contralores ciudadanos visitaron los almacenes del Hospital General de Xoco, para realizar una verificación de los medicamentos.

Otra de las líneas más importantes de trabajo es el “Control Social de Obra”, que consiste en la verificación y revisión de la obra pública (en base a los catálogos de conceptos), para observar físicamente si se realizan adecuadamente, o no, los procesos administrativos que observan en los comités y subcomités de obra pública. De igual forma, previenen posibles actos de corrupción entre empresas, autoridades y ciudadanos.

Hasta el año 2004 se han realizado 220 visitas de obra, 157 de ellas durante el 2003 y 63 en 2004, cubriendo un monto global aproximado de más de 10 millones de pesos.

Contralores ciudadanos, en conjunto con la Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana, realizaron control social de obra en 13 de las 16 delegaciones. Por otra parte, se inició un programa de visitas a la línea 5 del Metro, donde se realizan trabajos de reparación y mantenimiento con un monto de 1,113,000,000.00 de pesos.

En coordinación con la Dirección General de Contralorías Internas, durante el mes de febrero y marzo de 2004, 15 contralores ciudadanos y personal de la Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana realizaron visitas de verificación a 13 contratos de obra, cubriendo más de 50 frentes de obra, para apoyar el operativo de revisión de obras públicas.

En abril del 2003, contralores ciudadanos en coordinación con la Dirección General de Contralorías Internas , participaron en los operativos anticorrupción instrumentados en las Administraciones Tributarias de la Secretaría de Finanzas en los módulos: Central, Mina, San Jerónimo, Centro Histórico y Acoxta; se realizaron observaciones y fueron recabadas en un informe de actividades¹³⁵.

Los contralores ciudadanos han logrado transparentar el ejercicio presupuestal en un espacio determinado del Gobierno del Distrito Federal, no en toda la administración pública, evitando con su presencia y actuación que se presenten situaciones propicias para cometer actos ilícitos. Veamos como ejemplo su participación en las licitaciones.

¹³⁵ Los avances mencionados están citados en los informes anuales 2002-2004 de la Contralora General Bertha Elena Lujan consultados en la página de Internet www.contraloriagdf.gob.mx

En el 2003 vigilaron las compras públicas en el 6.8% del total del presupuesto del Distrito Federal¹³⁶, con una clara tendencia al aumento, en donde se presenta además una notable disminución de los recursos de inconformidad en las licitaciones en las que participaron. El recurso de inconformidad es un mecanismo legal que una empresa (obviamente la que no ha ganado el concurso) utiliza en caso de que en el fallo de un concurso público se sospeche de corrupción, se dude de la imparcialidad del veredicto o se considere una decisión inapropiada técnicamente.

De las 117 compras públicas a las que asistieron los contralores ciudadanos, sólo se presentaron dos recursos de inconformidad (1.8%), de acuerdo a la Dirección de Normatividad y Responsabilidades de la Contraloría General, que es la instancia encargada de registrar, conducir y fallar en los recursos de inconformidad. Es decir, que durante 2004, se vivió el año de más presencia ciudadana.

Si bien estos datos dan una primera idea de la mayor transparencia generada en las prácticas administrativas, queda la pregunta si, **¿se logra realmente?**

Evidentemente no, puesto que se requeriría de una total transparencia administrativa. Sin embargo, el hecho real de que ciudadanas y ciudadanos, de los más diversos sectores sociales, participen voluntaria y comprometidamente en este ejercicio, implica que este pequeño sector ciudadano es por su propia cuenta participativo, ésto es lo que puede llamarse ciudadanía responsable.

Cuando se habla de generar una ciudadanía responsable, se piensa en promover una actitud ciudadana corresponsable y participativa en los espacios ciudadanos del Gobierno del Distrito Federal, generando así cambios en la relación gobierno-ciudadanía.

La ciudadanía responsable se enmarca en la promoción y defensa de los derechos DESCAs, mediante la exigencia del cumplimiento de sus derechos, mismos que los convierten en sujetos políticos.

La ciudadanía responsable, no solamente tienen que ver, y ser, en las organizaciones civiles y/o sociales, de la misma manera pueden ser personas particulares, amas de casa, estudiantes, etcétera.

¹³⁶ Tan solo en 2003, contralores ciudadanos asistieron a 117 procesos, cubriendo un monto de \$5,310,134,570.00 en distintas Áreas de Gobierno, considerando que el presupuesto total ejercido el año pasado (2002) fue cerca de 77 mil millones de pesos.

En materia del combate a la corrupción, ha habido avances importantes en donde algunos contralores ciudadanos, han tenido papeles importantes. Veamos brevemente un ejemplo muy ilustrativo: **¿Qué puede hacer un contralor ciudadano frente a un caso de corrupción?**

En el mes de abril del 2002, Francisco Escamilla Echeagaray, un contralor ciudadano en el Subcomité de Obras de la Delegación Álvaro Obregón (la delegación donde vive), encontró un caso de corrupción en una obra presentada y aprobada (pese a su voto en contra) en el subcomité.

Lo denunció en tiempo y forma, provocando como consecuencia de las investigaciones, una auditoría al proceso que implicaba un monto total de 7.2 millones de pesos. Finalmente el resultado fue la suspensión de la obra, sanciones administrativas a los funcionarios implicados, la renuncia de un funcionario de nivel medio y fuertes sanciones económicas a las empresas participantes. Casos como este, aún hay pocos, pero es un indicador para los contralores ciudadanos, de que pueden tener certeza de que su ejercicio a favor del derecho ciudadano, a la transparencia y rendición de cuentas; es real y efectivo.

Y finalmente, referente a la generación de ahorros y reorientación del gasto público, uno de los primeros y más importantes logros que los contralores ciudadanos han obtenido es hacer al programa “auto sostenible”, es decir, con el ahorro obtenido de su intervención, en un caso que a continuación comentaremos, recuperaron (literalmente) el costo administrativo total de cinco años del programa.

Durante el primer trimestre del 2004, el Gobierno de la Ciudad de México convocó a un concurso público para el diseño , construcción y equipamiento del Hospital Modular de especialidades de Iztapalapa, en el cual participaron activamente dos experimentados contralores ciudadanos. En la propuesta económica final de la empresa (440 millones de pesos) los contralores recomendaron, para promover ahorros, que todo el equipo e instrumentos médicos los adquiriera el propio gobierno y no las empresas como se tenía contemplado originalmente. El gobierno del D.F. aceptó la propuesta y, con el costo final del hospital, se logró un ahorro de más de 6 millones de pesos.

Este ahorro representa tres veces el presupuesto anual destinado a cubrir el total de la planilla de honorarios de la Dirección Ejecutiva de Contraloría Ciudadana (2 millones de pesos por año).

Sin embargo, cabe precisar (sumado a 32 millones más, obtenido por negociaciones de la empresa con el gobierno) que el ahorro obtenido se destinó a los programas sociales que favorecen a los sectores más desprotegidos de la ciudad.¹³⁷

Más allá de la vigilancia de recursos, los contralores están tomando parte activa en la manera de abrir espacios públicos para el ejercicio de la participación ciudadana, estos espacios si bien son parte del gobierno es ahí donde es necesario poner más interés, el porque es muy simple, es el lugar donde más delitos se ocasionan, más fraudes, más desconfianza y sobre todo al abrir estos espacios se logra legitimar la participación y transparencia que pregonan el gobierno.

Después de haber expuesto los mecanismos de operación del programa, el panorama de la red de contralores, sus experiencias y sobre todo, la importancia de estas en el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública del Gobierno del Distrito Federal; se llega a la conclusión de que el Programa de Contraloría Ciudadana ejerce el derecho a la participación ciudadana y es un espacio dedicado a fomentar la cultura de la transparencia por medio de mecanismos de supervisión, análisis de información y visitas de obra; para hacer valer al ciudadano su derecho, de informarse, y a supervisar el buen manejo de los recursos públicos.

A MANERA DE CONCLUSION

El Programa de Contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal, tiene en la participación ciudadana un elemento de representación de la sociedad civil en cuanto a la formación de una democracia . Su objetivo primordial radica en el perfeccionamiento del programa como una herramienta practicada por el gobierno del DF. de manera abierta y tangible, ya que existe una tendencia en las sociedades democráticas de instrumentar diversas y diferentes estrategias de acción entre gobierno y sociedad.

El Programa de Contraloría Ciudadana para sustentar las bases del cumplimiento de los derechos ciudadanos y políticos establecidos por la Ley de Participación Ciudadana del GDF, retoma a la participación ciudadana como un esbozo histórico y conceptual. Tal efecto tiene

¹³⁷ Como el programa “primero los pobres”, en donde se le brinda ayuda asistencial a personas de la tercera edad, mujeres embarazadas, desayunos escolares, etc.

como consecuencia , la rendición de cuentas, la transparencia y como medios , la integración , coordinación y acción de las políticas públicas implementadas por las autoridades de gobierno, y que, como se ha señalado “la participación ciudadana es el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes tener acceso a ellos”, ya que esta misma, esta ligada a la representación política y a la administración pública.

Esta estrategia del gobierno, por hacer de la participación ciudadana una necesidad fundamental para planear, apoyar y orientar las políticas públicas, es una manera de abrir espacios de vigilancia y rendición de cuentas como una forma de control interna en la administración pública del gobierno del D.F.

Una manera cercana a esta acción, se dio con el Programa Nacional de Solidaridad (1988-1994) que, por medio de los llamados “Comités de Solidaridad” cuyo objetivo fue el desarrollo de la obra pública por los mismos beneficiarios, los cuales tenían la responsabilidad de vigilar, coordinar y hacer buen uso del gasto público. Pero la verdadera razón de su existir, fue tratar de mediar la relación gobierno-ciudadanía , ya que los comités vecinales¹³⁸, eran solo una estrategia de control local. La falla fue, entre otras, la falta de continuidad de los programas. Es así que este primer intento de Contraloría Social, tiene resultados un cuanto satisfactorios pero solo a nivel local, además de sentar las bases de la idea de control social

Es hasta 1997 cuando con la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, se retoma el tema de la participación ciudadana con la instauración de la Comisión de Participación Ciudadana (que tiene como objetivo, promover la cultura participativa , recibir propuestas en beneficio de la ciudadanía); así, también en materia de legislación se promulga la 2ª Ley de Participación Ciudadana del DF y la Mesa de Participación Ciudadana. Ya en el 2000 se toma la iniciativa de convertir a los comités vecinales en gobiernos ciudadanos, tomando como tareas principales las de vigilancia y la rendición de cuentas en la administración pública del gobierno del DF, eje importante retomado por la Contraloría Ciudadana del GDF en sus inicios.

¹³⁸ En estos comités se habla de una participación directa y constante dela población, ya que se nombra como representante de esta ciudadanía beneficiaria , a un vocal de control y vigilancia encargado de pedir y dar cuenta de los recursos y seguimiento de casos.

La Ley de Participación Ciudadana del GDF (1995), motiva a la participación de los ciudadanos con las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, unidad de quejas y denuncias, y demás figuras mencionadas en dicha ley, de las cuales ninguna tiene resultados al cien por ciento en cuanto a participación ciudadana, ya que estas, son realizadas por el mismo gobierno, es por ello, que se mencionaron algunas experiencias existentes, para confirmar la eficiencia de estas figuras propuestas por la ley.

Más allá de estas, la Contraloría Social se postula como un mecanismo de vigilancia y transparencia de las acciones de la administración pública del gobierno del DF, esta Contraloría tiene resultados, siempre y cuando, también le demuestren resultados al ciudadano, la contraloría ciudadana, es una garantía de credibilidad en cuanto a la acción del gobierno, si promueve acciones ciudadanas, por lo tanto, tiene garantizada la legitimidad.

El Programa de Contraloría Ciudadana, tiene este eje de trabajo, por medio del interés de los contralores ciudadanos en la vigilancia y la rendición de cuentas, se insertan en las dependencias de la administración pública de GDF, como ciudadanos con voz y voto dentro de las sesiones de los diferentes comités y subcomités, jugando un papel de supervisores en la transparencia del gasto público, respaldados frente a un caso de corrupción por la Ley de Participación Ciudadana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes, vistas en el apartado de normatividad del presente trabajo.

Por último, los casos expuestos en el capítulo cuarto, nos permitieron observar las experiencias, los esfuerzos y algunos resultados, que los contralores han logrado para disminuir la corrupción, transparentar el ejercicio presupuestal e incidir en la orientación del ejercicio presupuestal para favorecer el gasto social. El programa de contraloría ciudadana es un programa promotor de la participación ciudadana, tampoco puede negarse que existen avances y logros importantes, sin embargo, los retos son aún mayores. Lo más interesante y desafiante es que el esfuerzo y la responsabilidad por hacer perdurable el programa ante las transiciones políticas, más bien, estará en los propios ciudadanos, no en el gobierno.

Como en todo sistema y/o mecanismo democrático, la responsabilidad de las decisiones es de los participantes, en este caso los contralores ciudadanos.

El reto es fortalecer un mecanismo democrático que promueva la generación de una ciudadanía responsable y participativa, para el ejercicio de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, recae en la propia ciudadanía, en que los propios contralores ciudadanos tengan la capacidad y la visión prospectiva de ubicarse como una importante alternativa democrática que fortalezca, precisamente, un sistema político democrático que incluya, corresponsabilice y respete al diverso espectro social llamado ciudadanía.

Habrá que observar con detenimiento el desarrollo de este programa en los años venideros, la coyuntura política y quiénes son los responsables, de la durabilidad y cumplimiento del Programa de Contraloría Ciudadana, ya que los ciudadanos que habitan la ciudad de México, son a fin de cuentas los beneficiarios últimos del mismo.

ANEXOS

ANEXO 1 (Cuestionario)

EJERCICIO DE EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONTRALORES CIUDADANOS

1. ¿Está usted adscrito a algún (os) órgano colegiado (s)?

En caso de ser afirmativo , mencione en cuál, en qué entidad, desde cuándo, a cuántas sesiones ha asistido y a cuántas no. En caso de ser negativa la respuesta , explique por qué.

2. ¿Sabe usted qué principios rigen el programa de Contraloría Ciudadana?

2.1 ¿Usted ha revisado carpetas, registros correspondientes de formatos?

2.2 ¿Ha elaborado usted o participado en el informe-presentación de la actuación de Contraloría Ciudadana en el órgano colegiado adscrito?

3. ¿En qué ha contribuido y podría apoyar en materia de la difusión y comunicación del Programa de Contraloría Ciudadana?

4. Mencione las actividades de formación y capacitación organizadas por la Contraloría Ciudadana y organizaciones asesoras, en las que usted ha tomado parte.

5. ¿Ha participado usted en visitas de obra en el marco del control social de obras? ¿En cuáles? En caso de no haber participado diga por qué.

6. ¿Ha participado usted en alguna contratación pública, ya sea licitación, invitación restringida o adjudicación directa? En caso de contestar SI , enuncie en cuáles. En caso de contestar NO, explique por qué.

7. ¿Ha participado en operativos especiales?

8. ¿Cómo evalúa su participación en la Contraloría Ciudadana a partir de las actividades mencionadas anteriormente?

ANEXO 2

CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS CONTRALORES CIUDADANOS*

GUÍA PARA LA REFLEXIÓN

1. Honradez y transparencia. (Vigilar escrupulosamente la aplicación correcta de los recursos y el uso del poder que les da el nombramiento a los servidores públicos. No hacer uso del nombramiento para obtener privilegios o ventajas personales, no sobornar ni aceptar prebendas, ni permitir o pretender que se pasen por alto las disposiciones de la Contraloría y del gobierno en su conjunto. No involucrar o hacer uso de la condición de contralor para el ejercicio de la actividad mercantil, industrial o profesional. Denunciar cualquier falta o violación a leyes y reglamentos independientemente de quién la haya cometido).
2. Respeto y Tolerancia. (Respetar la diversidad de opiniones , convicciones y pluralidad de ideas de toda persona que integre la sesión del subcomité, reconociendo en el diálogo la herramienta fundamental para la construcción de consensos).
3. Profesionalismo. (Capacitarse y actualizarse continuamente en todos aquellos aspectos que ayuden a cumplir el encargo de manera eficaz y eficiente).
4. Interés público.
5. Vocación de servicio.
6. Austeridad.
7. Legalidad. (Ajustar gestiones, políticas y conductas a las normas jurídicas de las cuales son promoventes y creadores).
8. Responsabilidad.
9. Imparcialidad.
11. Congruencia.
12. Responsabilidad política.
 - No utilizar el cargo y/o los recursos públicos para promover el voto hacia un partido político o candidato en particular

*Este código de Ética fue facilitado por la Dirección Ejecutiva de la Contraloría Ciudadana, Marzo de 2004.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (Estudio introductorio y edición) El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2ª. Edición, México, D.F., 1996

-La implementación de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antologías de Política Pública, 2ª. Edición, México, D.F., 1996

ALVAREZ, Erendira y CASTRO SOTO, Oscar “Participación ciudadana y Gobierno Local “, Cuadernos de Debate, Agenda de la Reforma Municipal en México, Centro de servicios municipales Heriberto Jara, A.C., México 2000

ALVAREZ ENRÍQUEZ, Lucia “La participación ciudadana: un eje prioritario en la estrategia política del nuevo gobierno capitalino”, en Diálogo y Debate, Año 2, Números 5 y 6, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., julio-diciembre, 1998

ARISTÓTELES, Libro I La Política, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1987.

BARRY CLARKE, Paúl Ser Ciudadano, Editorial Sequitur , España 1999.

BOBBIO, Norberto Diccionario de política, Editorial Siglo XXI, México 1995.

BOKSER J. , THENER N. y ZOVATTO Daniel, Democracia y formación ciudadana, Dirección Ejecutiva de Capacitación electoral y educación cívica, IFE-DF Colección Sinergia, México 2002.

BORREL F. , Lliset, “Iniciativa y colaboración particular” en El Funcionario Municipal, núm. 213

BUBER, Martín ¿Qué es el hombre?, Fondo de cultura Económica, colección Breviarios, México, 2002

CORTES GUARDADO, Marco Antonio “Normas y valores de la ciudadanía en México”, en Diálogo y Debate, Año 1, Número 2, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., julio-septiembre, 1997

CRESPO, José Antonio Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Serie cultura y Rendición de cuentas . Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados , Comisión de Vigilancia ,México 2001.

DEVICHE, Concha y ALGUARIEI, Julio “Otros movimientos sociales para otro modelo participativo y otra democracia” ,Boletín de la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, número 3, México 1977.

ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos Impuestos, democracia y transparencia, 2ª. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Comisión de vigilancia, México 2002

ESQUIVEL SOLIS, Edgar “Ley de participación ciudadana: reconstruyendo un proceso” , Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto Mora , México 2000

- FERNÁNDEZ SANTILLAN, José El despertar de la sociedad civil: el debate contemporáneo, Editorial Océano , México 2003
- GUTIERREZ L. ,Roberto “Construcción de ciudadanía y consolidación democrática en México” en Deconstruyendo la ciudadanía: Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México. Dirección general de Desarrollo político, Secretaría de gobernación, Educación Pública e IFE, México 2002
- LECHNER, Norberto “Sociedad civil: revisión crítica de un concepto”, en RINCÓN GALLARDO, Gilberto (coord.), Partidos políticos y sociedad civil, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995
- LOPEZ PEREZ, René -Programa Nacional de solidaridad 1989-1994. Avances y límites de una política social, tesis de licenciatura, 1998
- MARSHALL H. Thomas Class, citizenship and social development , 1964..... en copias
- MELLANO HERNÁNDEZ, Roberto Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México, Editorial Plaza y Valdés, México junio 2001
- MOTA BOTELLO, Graciela “Negociación y cultura política: construcción ciudadana en las elecciones de la Ciudad de México en 1997”, en
- MOTA BOTELLO, Graciela (coord.) Psicología política del nuevo siglo. Una ventana a la ciudadanía, Secretaría de Educación Pública-Sociedad Mexicana de Psicología Social, A.C., México, 1999
- MUÑOZ LEDO, Porfirio La Sociedad frente al poder: debates parlamentarios (1989-1991), Editorial Diana S.A. de C.V, México 1993.
- ORTIZ Pinchetti, José A. y VARGAS Solórzano, Néstor “La Participación ciudadana en la reforma política del D.F. y la experiencia de especialistas”, en revista Dialogo y debate de cultura política, México 1998, año 2, número 5 y 6 , julio-diciembre.
- PALMA, Samuel “La reforma del Estado en México. Sus alcances y sus limitaciones: ¿hacia una nueva orientación?”, en RINCÓN GALLARDO , Gilberto (coord.) , La reforma pactada (ocho visiones de cambios en la paz), LVI Legislatura de la Cámara de diputados, Centro de Estudios para la reforma del Estado, México, 1995
- PLIEGO Carrasco, Fernando Panorama de las organizaciones no gubernamentales y civiles de la cd. de México. Encuesta a organizaciones civiles que asisten , promueven o difunden derechos ciudadanos en 1997, INEGI, México 1998
- ROMERO VAZQUEZ, Bernardo, “Notas para un modelo alternativo de seguridad ciudadana”, en Diálogo y Debate, año 3, Número 12, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. Abril-junio, 2002
- RINCÓN GALLARDO, Gilberto, México ante la encrucijada de su reforma
- UGALDE, Luis Carlos. Rendición de cuentas y democracia: el caso de México, abril 2002

- VAZQUEZ CANO , Luis “Visión retrospectiva del control gubernamental en México” en El control gubernamental y la contraloría social mexicana. Fondo de Cultura Económica , México 1994
- VAZQUEZ NAVA, Maria Elena Participación ciudadana y control social, Editorial Miguel ángel Porrúa , México 1994
- VILLASEÑOR GÓMEZ, Elio Arturo, “La participación ciudadana en la política social de la ciudad de México: dimensiones y actores”, en La participación en México, Cuaderno teórico 2, abril-junio, Causa ciudadana, APN, México, D.F. 2002
- “Nuevos desafíos de la política social: hacia la construcción de nuevas relaciones entre gobernantes y actores”, en La participación ciudadana en México, Cuaderno teórico 2, abril –junio, Causa ciudadana, APN, México D.F. 2002
- WARD M. , Peter México Megaciudad: desarrollo y política , 1970-2002, El Colegio Mexiquense, Editorial Porrúa Hermanos, México 2004.
- ZAZUETA VILLEGAS, Ricardo Participación ciudadana, Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac, Editorial Porrúa, México 2003
- ZERMEÑO, Sergio y GALICIA, Gustavo ,“La participación ciudadana en el Distrito Federal (La normatividad y sus resultados)”, en La participación ciudadana en México, Cuaderno teórico 2, abril-junio, Causa ciudadana, APN, México, D.F. 2002
- ZICCARDI, Alicia, “La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática”, en Diálogo y Debate, Año 2, Números 5 y 6, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. julio-diciembre, 1998
- Zimmerman, Joseph F. Democracia participativa. El Surgimiento del populismo, México, Limusa Noriega Editores, 1992

DOCUMENTOS

- Gobierno del Distrito Federal, Acuerdo del Jefe de Gobierno para la Vigilancia Ciudadana dentro de los órganos colegiados del D.F. emitido el 14 de febrero de 2001.
- Gobierno del Distrito Federal, Colección de cuadernos de difusión No. 1-2 de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, julio 2002.
- H. Congreso de La Unión. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Tomo II.
- Organización de las Naciones Unidas; Declaración Universal de los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas, Art. 25 de los Derechos Educativos, Sociales, Culturales y Ambientales.
- Secretaría de la presidencia, La Administración Pública en la Época de Juárez México ,1972
- Dirección ejecutiva de contraloría ciudadana; Manual Administrativo, diciembre 2002

Dirección ejecutiva de contraloría ciudadana; Manual operativo para contralores ciudadanos diciembre 2003

Dirección ejecutiva de contraloría ciudadana, Manual de Procedimientos diciembre 2003

Secretaría de Desarrollo Social y Secretaría de Contraloría General de la Federación. Manual único de operación del Programa Nacional de Solidaridad: Avances y logros en 1992,

Subdirección de Estudios y proyectos de la Contraloría General del Distrito Federal, Participación ciudadana : estado del arte septiembre 2003

Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución mexicana, Secretaría de Gobernación , Participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, México 1987

Secretaría de Educación Pública, Participación Política y social: reflexionando sobre los jóvenes y género. Material Educativo, México 2001.

Dirección ejecutiva de contraloría ciudadana, subdirección de normatividad, Asesoría y enlace 2004-2006 Plan de acción 2004.

Dirección Ejecutiva de Contraloría ciudadana, Plan Estratégico de la Contraloría ciudadana octubre 2002.

Dirección ejecutiva de contraloría ciudadana, Programa de Contraloría ciudadana: Documento de trabajo , julio 2002.

Gobierno del Distrito Federal *Programa de Gobierno del Distrito Federal 2001-2006*

Revista : Gestión y política pública Vol. VIII, Núm. 1 , Primer trimestre de 1999 “ *Gobiernos Locales: innovación y perspectiva en la gestión de la participación social*”

Revista de Administración Pública INAP , no. 82, enero-junio 1992 “*Modernización de la administración pública: la contraloría social en México*”

SEDESOL- SOLIDARIDAD. Solidaridad : seis años de trabajo. H. Cámara de Diputados, 1994

Otros

- Programa de Contraloría Social en Solidaridad 1992 México , Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión 1994
- Ley de Adquisiciones del Distrito Federal correlacionada con circular No. 1 (Reformas a la ley publicadas el día 11 de julio del 2002) Colección de cuadernos de difusión No. 1/2, Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal , Dirección General de Administración

- Ley de participación ciudadana del Distrito Federal, Colección de ordenamientos jurídicos ,Asamblea Legislativa del Distrito Federal II Legislatura
- Gaceta oficial del Distrito Federal
Asamblea legislativa del Distrito Federal
“Reforma a la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal “, julio 2002
“Reforma al reglamento interior de la administración pública del distrito Federal”, mayo 2002
- El control interno en el gobierno del Distrito Federal
Conceptos Generales, contraloría General del gobierno del Distrito Federal, marzo 2003
- Curso Taller de Administración Pública para Contralores ciudadanos. Dirección General de Evaluación y diagnóstico, Contraloría General, abril 2003
- Curso Taller de Administración Pública para contralores ciudadanos . Dirección Ejecutiva de Contraloría ciudadana, marzo 2005
- Diplomado “Filosofía, razón y ética ciudadana, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, diciembre 2004- marzo 2005
- Foro internacional de la participación social, 2001 Memorias del H. Congreso de la Unión 2001-2002
- Informe de Gobierno del Distrito Federal 2002,2003,2004
- Informes Trimestrales de la Dirección Ejecutiva de Contraloría ciudadana del Gobierno del Distrito Federal.
- Base de datos de contralores ciudadanos en obras y adquisiciones facilitados por la Dirección ejecutiva de contraloría Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal
- “Construcción de liderazgos”, ponencia presentada en la XXIV Conferencia Mundial de Psicología Política, organizado por la Sociedad Internacional de Psicología Política, Cuernavaca, Morelos, 2001
- Fondos de Solidaridad para la producción ; guía técnica 1993, Guías de Solidaridad, Secretaría de Desarrollo social PNS.

Páginas Web:

- Plan Nacional de Desarrollo en página web www.gob.mx/desarrollosocial/gb
- www.asamblealegislativa.df.gob.mx
- www.onu.sociallaw.com
- www.gobiernodf.com.mx